

El campo y el desarrollo económico de México



Fernando Paz Sánchez

Fernando Paz Sánchez

El campo y el desarrollo económico de México

EDITORIAL NUESTRO TIEMPO



Colección: Los Grandes Problemas Nacionales

**© Editorial Nuestro Tiempo, S. A.
Avenida Universidad 771-103 y 104
Delegación Benito Juárez
Código Postal 03100
México, D. F.**

Portada: Irma Carrión

ISBN: 968-427-199-9

Derechos reservados conforme a la Ley

**Impreso y hecho en México
*Printed and made in Mexico***

A mis hijos
Roberto, Fernando,
Norma Irene y Eduardo

CONTENIDO

	<i>Pág.</i>
INTRODUCCION	11
1. LOS FACTORES DE LA PRODUCCION ...	15
1.1 La concepción estática de los recursos naturales	16
1.2 La conjugación dinámica de los recursos.	17
1.3 México y sus recursos agroecológicos	18
Terrenos agrícolas	22
Terrenos de uso pecuario y forestal	25
1.4 Regiones ecológicas.....	27
1.5 Población y fuerza de trabajo	40
1970	42
1980	43
1990	44
1992	49
Consideraciones generales	50
1.6 El capital	54
La revolución y la reforma agraria	56
La contrarreforma.....	61
La reforma reciente.....	70
Composición del capital	78
Tendencias recientes.....	80

Inversión pública	83
Inversión extranjera	85
El proceso de capitalización	85
1.7 Resumen y conclusiones	90
2. PRODUCCION AGROPECUARIA Y FO- RESTAL	103
	103
2.1 Introducción	107
2.2 Producción agrícola	110
La producción agrícola en 1980	
La producción agrícola en la etapa de crisis económica	114
La producción agrícola en 1993	117
Productividad de la agricultura	119
Consideraciones generales	121
Hortalizas y verduras	122
Otros cultivos relevantes	126
Plantaciones y frutales	127
Comentarios generales	128
2.3 Producción pecuaria	132
Bovinos de engorda	133
Porcinos	136
Ovinocaprino	139
Aves	141
Producción de leche	145
Miel	151
Lana y pieles	153
Consideraciones generales	154
2.4 Producción forestal	155
Consideraciones generales	158
2.5 Comercio exterior	165
Café	171
Caña de azúcar	172

Naranja	173
Cacao	174
El Tratado de Libre Comercio	175
2.6 Productividad	178
2.7 Resumen y conclusiones	180
3. DESARROLLO ECONOMICO Y DESARROLLO AGROPECUARIO.....	193
3.1 Introducción	193
3.2 El desarrollo de México entre 1970 y 1976	199
3.3 Política económica entre 1976 y 1982	208
3.4 Política económica en 1982-1988	217
3.5 Política económica y política agropecuaria, 1988-1994	232
3.6 Resumen y conclusiones	281
4. EXPECTATIVAS	297
4.1 Consideraciones iniciales	297
4.2 Esquema de la nueva política económica .	303
4.3 Política económica y política agropecuaria	306
4.4 Epílogo	317

INTRODUCCION

Durante muchos años tuve oportunidad de apreciar los problemas del campo mexicano, tanto desde la perspectiva de profesor de economía agrícola, como de servidor público empeñado en aportar una contribución positiva a la búsqueda de soluciones.

La intensidad del trabajo profesional y la necesidad de ingresos para el sustento familiar me impidieron volver a escribir sobre la estructura y el desarrollo de la agricultura mexicana, tema de especial interés desde la preparación de mi tesis profesional, hasta este año de 1994, cuando el apoyo invaluable de mis amigos y las circunstancias han permitido preparar estos apuntes.

El trabajo intenta reflejar y subrayar las tendencias del desarrollo económico de México y destacar sus interrelaciones con el proceso de desarrollo agropecuario y forestal, particularmente en los últimos veinticinco años (1970-1994).

En la primera parte, que trata sobre los factores de la producción, se presenta -junto con otros aspectos- un bosquejo de las regiones ecológicas apoyado en el trabajo del maestro Dr. Efraín Hernández X., que se

actualizó con apreciaciones del autor de estos apuntes.

En la segunda parte, se muestran las tendencias y los cambios más significativos que han ocurrido en el sector primario de la economía y por eso mismo, quizás, se abusa en el empleo de números absolutos y relativos. Toda vez que la experiencia personal ha permitido advertir que los cuadros y las gráficas no siempre son apreciados y analizados por los lectores no profesionales de la ciencia económica, se prefirió relatarlos en el cuerpo del texto para informar sobre la producción agropecuaria y forestal, cuya estadística tiene una difusión restringida.

En la tercera parte se examinan las tendencias del desarrollo económico y las políticas seguidas por las distintas administraciones, así como sus consecuencias en el derrotero seguido por las actividades agropecuarias y forestales.

En la parte propositiva, que figura en el apartado 4, se optó por plantear algunas de las bases que, a mi entender, deberían apoyar una nueva estrategia de desarrollo económico y del sector agropecuario, en lugar de acudir al viejo y muy trillado camino de las recomendaciones sobre acciones bien intencionadas, pero muy pocas veces atendidas.

La preparación del trabajo demandó la consulta de un amplio material bibliográfico y estadístico. Sin embargo, con el ánimo de abreviar la lectura sólo se puntualizan las referencias específicas en uno y en otro caso, y se prescinde del anexo sobre bibliografía, así como de un apéndice estadístico.

El propósito del trabajo es mostrar una visión objetiva -apoyada en datos oficiales- sobre el desarrollo económico y el comportamiento del sector

agropecuario y forestal con el ánimo de contribuir a la búsqueda de una nueva estrategia que permita compaginar el progreso económico con la justicia social en bien de los mexicanos del mañana.

Deseo puntualizar mi agradecimiento a los señores ingeniero Fernando Hiriart B., doctor David Ibarra y licenciado Alonso Aguilar M., por sus valiosas sugerencias y opiniones orientadas a mejorar la presentación final de estos materiales; a mis compañeros de trabajo Octavio Gudiño y Graco Posadas por sus comentarios y recomendaciones que mucho ayudaron en la preparación de los borradores; a mi amigo señor ingeniero Alfredo Rojas Cabrera por facilitar los materiales estadísticos que permitieron avanzar en el análisis del comportamiento sectorial; y a la Sra. Araceli Arizaga por su paciencia, voluntad y esfuerzo en la presentación mecanográfica de este trabajo.

México, D.F., octubre, 1994.

LOS FACTORES DE LA PRODUCCION

Emprender el análisis de los problemas del campo mexicano requiere, en primer término, delimitar el alcance de la investigación. En este sentido, a lo largo de este trabajo se procura identificar y examinar los factores que condicionan el proceso de producción agropecuaria y forestal, y los principios que norman la distribución del producto.

La producción de bienes agropecuarios y forestales encierra características específicas porque se realiza con elementos que tienen vida propia y, en consecuencia, observan un ciclo biológico definido. Los procesos productivos pueden prolongarse por unas semanas, varios meses o inclusive requerir algunos años, pero una vez iniciados no tienen punto de retorno y las salidas laterales implican, salvo en el caso de algunos bienes intermedios, costos superiores a los beneficios esperados.

La naturaleza biológica de la producción agropecuaria y forestal le coloca en desventaja frente a otras

actividades económicas, cuyo proceso puede ser objeto de regulación en el tiempo y en su magnitud.

La producción agropecuaria y forestal se realiza por lo regular en ambiente natural. Por lo mismo, son muchos los factores que determinan la magnitud y la calidad del producto obtenido. Cuando se carece de uno o de algunos de esos factores, por ejemplo agua o cierta temperatura, se deben realizar instalaciones o construcciones apropiadas, lo cual obliga a incurrir en costos adicionales, que sólo pueden recuperarse con una producción más abundante, más oportuna en el mercado o de mayor calidad.

De cualquier forma, lo que resulta fundamental observar es que los recursos naturales desempeñan un papel de primera importancia en la producción agropecuaria y forestal.

1.1 *La concepción estática de los recursos naturales*

Durante muchos años se tuvo una idea poco precisa de la forma como se interrelacionan los recursos naturales para favorecer el desarrollo de plantas y animales. Ello llevó a concepciones muy equivocadas respecto al potencial agropecuario y forestal del país. En efecto, persistiría largo tiempo el concepto del cuerno de la abundancia, forma como se acostumbraba representar el contorno de la República Mexicana.

Junto con ese concepto, se desdeñaba el esfuerzo de los trabajadores del campo, a los que se tachaba de indolentes y perezosos. El campesino cubierto por sarape y sombrero dormitando al lado de una cactácea se convirtió en otro símbolo ampliamente divulgado.

Dentro de ese ambiente no resultaba extraño presuponer que México era un país compuesto de terrenos fértiles, que con muy poco esfuerzo eran capaces de brindar una producción abundante. Por tanto, la escasez de bienes alimentarios podía superarse con la inmigración de grupos de población más laboriosos.

La realidad, como siempre necia e insistente, fue imponiéndose: los campesinos no eran flojos y tampoco todas las tierras de México eran fértiles. El cuerno de la abundancia se abandonó como representación alegórica, aunque todavía no pocos habitantes del país siguen creyendo que su territorio es muy rico. La figura del campesino en su siesta sigue siendo demandada por el turismo.

1.2 *La conjugación dinámica de los recursos*

La concepción aislada y estática de los recursos naturales fue superada y hoy se acepta que la potencialidad de las regiones ecológicas depende de muchos factores, mismos que podrían agruparse en geológicos, climatológicos y bióticos.

Entre los geológicos resultan de primordial interés las características de los suelos, tales como textura, profundidad, relieve y su composición. Todos ellos pueden determinar espacios útiles para el desarrollo de las actividades productivas o imponer restricciones, a veces incosteables de ser superadas.

Los climatológicos se componen de insolación, vientos, temperaturas, cuerpos de agua, presión atmosférica y lluvia. Para un sitio específico cada uno de ellos presenta variaciones en el tiempo que pueden resultar determinantes en la producción agropecuaria y forestal.

La conjunción de esos elementos, tanto en sus características básicas como específicas, da lugar a los elementos bióticos: la flora y la fauna nativas, una de cuyas formas es la especie humana. Las actividades realizadas por esta especie han transformado y alterado el patrón de la naturaleza. La acción del hombre, a lo largo de su historia, ha modificado el equilibrio ecológico en muchos sitios del mundo, equilibrio que depende de todos y de cada uno de los factores que lo determinan.

Esto es, el potencial ecológico de una región o de un país no puede explicarse por uno o dos elementos aislados, sino que es resultado de un conjunto de factores determinantes y secundarios. Estos últimos, bajo ciertas condiciones especiales, pueden transformarse en elementos altamente significativos.

1.3 *México y sus recursos agroecológicos*

En el plano mundial, México es uno de los países que tiene gran extensión territorial. Ocupa el décimocuarto sitio con una superficie de aproximadamente 200 millones de hectáreas (1.972 millones de kilómetros cuadrados). Es, también, uno de los países que tiene mayor población. Sus 88.6 millones de habitantes le colocan en el undécimo lugar.¹ Por su extensión es el tercero de los países latinoamericanos y el más poblado del mundo entre los que hablan castellano.

El territorio de México se sitúa dentro de la faja de los grandes desiertos. Lo cruza, casi por la mitad, el Trópico de Cáncer. El clima está influido por la presencia de los mares que se extienden a lo largo de

¹ Datos tomados de *The Economist*. "World in Figures". 1993 Edition. Pp. 13 y 14.

casi 10.000 kilómetros y por los vientos que proceden del norte continental y de los sistemas tropicales del Golfo de México y del Caribe, así como del Océano Pacífico. Un territorio con notable relieve montañoso, resultado de una rica historia geológica. La conjugación de todos esos factores determina variados sistemas y múltiples microclimas, que confieren al territorio mexicano una gran diversidad.

El relieve y la configuración de las grandes serranías, que corren casi paralelas a los litorales, determinan el aislamiento interior de la mayor parte de la extensión territorial a la influencia de las corrientes húmedas y explican, en buena medida, la escasa precipitación pluvial que se registra, sólo por lo regular durante el verano y el otoño. Según los especialistas, cuando menos el 75% de la superficie total del país es árida o semiárida. En términos generales, apunta Angel Bassols, que escasea “el agua en el 87% de nuestras tierras y en el resto... sobra y se pierde en el mar. Porque además los ríos son de régimen inestable, broncos e irregulares”.²

Los especialistas consideran que el 63% de la superficie total del país no resultaría aprovechable para fines agrícolas sin emplear el riego. Otra porción, que equivale al 31% de la superficie es semiárida y solamente se podría emplear con cultivos de temporal. En una extensión que representa el 5% de la superficie total es posible lograr cosechas de temporal, pero el riego sería conveniente para elevar los rendimientos y exclusivamente en el 1% restante de la superficie no se requiere el riego.

² Bassols B., Angel. *México. Formación de Regiones Económicas*. IIEc-UNAM. México, 1983, p. 58.

Además de las limitaciones que impone la aridez, se deben considerar las que derivan de la pendiente de los terrenos. Sólo el 36% de la superficie total, que representa del orden de 71 millones de hectáreas, se forma de terrenos con pendientes menores a 25%.

Tomando en cuenta las disponibilidades de agua y la posibilidad física de aplicar el riego, Oscar Benassini estima la superficie susceptible de tener este beneficio en 11 millones de hectáreas, considerando 3 millones que pueden aprovecharse con aguas del subsuelo.

Otros 19 millones de hectáreas pueden cultivarse en condiciones de temporal. Algunas de éstas ofrecen alto riesgo y otras, que suman aproximadamente 2 millones de hectáreas, se localizan en zonas del trópico húmedo por lo que se considera requieren obras de defensa y control. Esto es, “el futuro agrícola de México está basado en la explotación de 30 millones de hectáreas”.³

La estimación anterior es muy similar en su cuantía y en su composición a otras realizadas por investigadores nacionales. En efecto, Armando González Santos cuantificó y clasificó los terrenos susceptibles de aprovechamiento para fines agrícolas según el siguiente cuadro.

El Ing. González Santos estima en 11.5 millones de hectáreas la superficie del país capaz de ser beneficiada con sistemas de regadío.

³ Benassini, Oscar. “Los recursos hidráulicos de México y su aprovechamiento racional”, en *El escenario geográfico. Introducción ecológica*, SEP-INAH, México, 1974, pp. 235-236.

Zonas	Millones de hectáreas		
	Total	Buenos	Medianos
Total	30.6	13.5	17.1
Tropicales	14.5	7.2	7.3
Subtropicales	9.2	2.4	6.8
Extratropicales	1.2	0.2	1.0
Aridas	5.7	3.7	2.0

FUENTE: González S., Armando. *La agricultura: Estructura y utilización de los recursos*, FCE, México, 1957. Cuadro 17, p. 42.

Por su parte, el Ing. Jorge L. Tamayo, quien estudió de cerca estas cuestiones, consideró también en 30 millones de hectáreas la superficie que podía destinarse a la producción agrícola. De esa suma, dos terceras partes corresponderían a tierras de temporal (20 millones de hectáreas); en un millón de hectáreas sería indispensable realizar trabajos de saneamiento y drenaje y los 9 millones de hectáreas restantes serían de riego: 6 millones de hectáreas por derivación y gravedad y 3 millones de hectáreas por bombeo de las aguas del subsuelo.⁴

Las estimaciones sobre el potencial pecuario y forestal del país consideraban la existencia de 70 millones de hectáreas de pastizales, que se extendían por las regiones áridas y las tierras tropicales y de 20 millones de hectáreas cubiertas de bosques, susceptibles de aprovechamiento.

Merced a los procedimientos modernos de evaluación, que se apoyan en la cartografía aérea, la Secretaría

⁴ Tamayo, Jorge L. *El aprovechamiento del agua y del suelo en México*. SRH. México, 1959, p. 243.

de Agricultura y Recursos Hidráulicos dispone de información más actualizada y precisa, misma que Luis Téllez resume en la forma siguiente: 24 millones de hectáreas tienen potencial agrícola y 105 millones de hectáreas ofrecen potencial pecuario. Se cuenta, además, con 50 millones de hectáreas de bosques, de los cuales 15 millones de hectáreas constituyen selvas.⁵

Téllez destaca, también, que se dedican a la ganadería poco más de 130 millones de hectáreas y que cerca de 80 millones de hectáreas constituyen los pastizales de ganado bovino.

Respecto al potencial forestal, el mismo autor aclara que si bien la superficie arbolada cubre 50 millones de hectáreas, los especialistas consideran que que solamente 20 millones de ellas pueden ser objeto de aprovechamiento forestal y que se habían extendido autorizaciones para explotar únicamente 7 millones de hectáreas.⁶

Terrenos agrícolas. Si se considera que en promedio, alrededor de 20 millones de hectáreas se han cultivado en los últimos tres años, se puede concluir que falta por realizar esfuerzos muy considerables con el propósito de lograr el aprovechamiento pleno del potencial que tienen los recursos naturales.

Al respecto, cabe apuntar que en materia de obras de riego restan por realizarse trabajos muy importantes en el trópico, tanto para asegurar las cosechas en dos ciclos anuales, como para garantizar el crecimiento de los frutales. Pero, también existen obras meno-

⁵ Téllez K., Luis. *La modernización del sector agropecuario y forestal*. FCE, México, 1994, p. 18.

⁶ Téllez K., L. *Ob. Cit.* Ver páginas 70 y 75, respectivamente.

res, cuya ejecución se ha pospuesto desde hace varios años, que ayudarían a conseguir un aprovechamiento más efectivo de otros recursos que forman parte del potencial productivo.

Los trabajos necesarios para el drenaje y el control de las inundaciones tampoco han concluido, y su ausencia vuelve incierta la producción y la inversión en terrenos aptos por su humedad y la calidad de los suelos para el cultivo de líneas de alta rentabilidad.

La superficie cultivada bajo riego, estimada en 5.5 millones de hectáreas por la SARH durante 1991, considera las extensiones sembradas con dobles cultivos y también la tierra que se beneficia fuera de los distritos de riego. De lo anterior se deduce que restan de ser aprovechadas algunas áreas significativas que se localizan principalmente en el noroeste, norte y noreste del país con el propósito de alcanzar, cuando menos, la superficie susceptible de cultivarse bajo riego estimada por el Ing. Tamayo en 9 millones de hectáreas.

En torno al recurso agua y su aprovechamiento, cabe insistir en la persistencia de prácticas anacrónicas y lesivas, tales como la de anegamiento para efectuar el regadío y la utilización de caudales en el riego de especies que requieren láminas muy considerables, como la caña de azúcar, en sitios que registran precipitaciones anuales muy escasas.

Además de la corrección de éstas y otras prácticas contrarias al uso apropiado del agua, que por sí solas contribuirían a incrementar sensiblemente la superficie beneficiada; el uso de equipos, instrumentos y métodos racionales de regadío, tales como el riego y abono por goteo, el riego dosificado y el riego mecanizado por aspersión permitirían, cuando menos,

duplicar la superficie que recibe este beneficio o, en su defecto, ahorrar caudales muy considerables que podrían ser canalizados a satisfacer las necesidades de los centros de población o de la industria.

En 1991 se aprovecharon con cultivos de temporal 13.8 millones de hectáreas, cifra que se encuentra también por debajo de las estimaciones realizadas por González Santos, Tamayo y Benassini, quienes consideraron como susceptibles de utilización para este propósito una extensión de 20 millones de hectáreas, en números redondos.

La superficie de temporal que falta de ser aprovechada se encuentra dispersa en todo el país, pero principalmente forma parte de terrenos clasificados como de uso pecuario en el trópico húmedo. Su recuperación para fines agrícolas no se antoja fácil, salvo que como resultado de las reformas emprendidas, y de otras indispensables para la organización apropiada del sector agropecuario y forestal, se consiguiera su incorporación al cultivo.

Otras partes de la superficie aprovechada con cultivos de temporal corresponden a terrenos que resultan propios para el desarrollo de la ganadería y a superficies que son adecuadas para la explotación forestal. Estos desajustes obedecen a varias razones. Algunas de ellas, serían: en primer término, las necesidades alimentarias de las comunidades ejidales beneficiadas por el reparto agrario en terrenos no apropiados para el cultivo y, en segundo lugar, el criterio unilateral que mantuvo durante muchos sexenios la política agropecuaria y forestal. Este enfoque otorgó prelación al desarrollo agrícola frente a las otras actividades del campo.

En relación con la superficie agrícola pudiera concluirse que para alcanzar la frontera restan de incorporarse al cultivo sistemático 6 millones de hectáreas de temporal y cerca de 5 millones de hectáreas al cultivo bajo riego, lo que permitiría disponer del orden de 30 millones de hectáreas para el cultivo: 20 millones de hectáreas de temporal y 10 millones de hectáreas beneficiadas con riego. Quedarían como adicionales las superficies que pudieran incorporarse con el empleo de técnicas más avanzadas de regadío y las extensiones de temporal que pudieran recuperarse con trabajos sencillos y de bajo costo en materia de conservación del suelo.

Terrenos de uso pecuario. Respecto a los terrenos que tienen potencial pecuario, los 105 millones de hectáreas que se reportan acusan, en primer término, el avance de la desforestación, tanto en la zona templada, como en la tropical, y la extensión de la práctica del pastoreo en terrenos propiamente forestales.

El desarrollo de la ganadería, sin embargo, se ha apoyado, principalmente, en sistemas extensivos y acusa índices de productividad rezagados frente a los que se registran en otros países, circunstancias que llevan a concluir que México dispone de una incuestionable riqueza en lo que se refiere a los recursos naturales que pueden facilitar la expansión de las actividades pecuarias y que mucho se podrá conseguir con su utilización racional y más intensiva.

Terrenos de uso forestal. El potencial forestal de México, limitado a 20 millones de hectáreas, muestra por sí sólo el embate depredador que han sufrido bosques y selvas. Todavía es muy alto el consumo de leña y carbón en la satisfacción de las necesidades

energéticas de la población y resulta evidente el desperdicio de especies y de sustancias en las explotaciones forestales.

La SARH considera, dentro del potencial forestal, 22 millones de hectáreas aptas para dar acomodo a plantaciones forestales.

Las cifras y consideraciones que se presentan líneas arriba llevan a la conclusión de que todavía no ha sido alcanzada la frontera agropecuaria y forestal, pero, al mismo tiempo, indican la necesidad de que la producción de bienes primarios se apoye en un aprovechamiento adecuado de los recursos ecológicos.

En la definición de la frontera agropecuaria y forestal será conveniente atender el principio económico de que el elemento más escaso es el determinante, factor que en el caso de México es el agua. En torno al mismo, Benassini apunta tres problemas fundamentales: su distribución irregular en el territorio, la disminución acelerada de los acuíferos en las regiones densamente pobladas y la contaminación creciente de los ríos, arroyos y lagos.⁷

En atención a los mayores consumos de agua por habitante, que obedecen al avance del proceso de urbanización y a las nuevas técnicas de producción industrial, el agua adquiere cada vez mayor valor económico. Esta tendencia, por sí misma, advierte sobre la necesidad de procurar el uso racional del agua en los procesos de producción agropecuaria.

La erosión, el desperdicio y la contaminación del agua, el uso deficiente de los pastizales y el aprovechamiento inadecuado de los terrenos con macizos forestales, ya sean bosques y selvas, reclaman la ur-

⁷ Benassini. Oscar. *Ob. Cit.*, p. 17

gencia de una nueva política agropecuaria y forestal, que reordene el aprovechamiento de los recursos naturales conforme a su vocación ecológica con objeto de facilitar la expansión correcta de las actividades primarias y dar fin a prácticas negativas que pudieran llegar a lesionar y degradar –inclusive en mayor medida– la calidad de los recursos.

1.4 *Regiones ecológicas*

Los recursos agropecuarios y forestales de México se encuentran distribuidos de manera irregular. Ello dificulta la determinación de regiones ecológicas y con frecuencia las clasificaciones que han realizado los especialistas son objeto de críticas y consideraciones que llevan a una reclasificación.

La investigadora Julia Carabias presentó una clasificación completa y sencilla en un ensayo intitulado *recursos naturales y desigualdades*.⁸ Ella distingue cinco grandes zonas que tienen características semejantes respecto a clima y vegetación, así como otras condicionantes ecológicas similares. A continuación, se presenta un breve resumen de cada una de ellas:

Zona tropical cálido-húmeda

Esta región comprende los ecosistemas más complejos y ricos en vegetación: las selvas altas y medianas. Se distribuye sobre todo en la planicie costera del Golfo de México, en la base de la Península de Yucatán y en las montañas y costas de Chiapas. Ori-

⁸ Cordera, R., y Tello, C. *La desigualdad en México*. Siglo XXI, Editores. 3a Edición, México, 1989.

ginalmente estuvo poblada con especies forestales que se extendían en cerca de 15 millones de hectáreas. Se estima que el 90% ha sido talado.

A pesar de su riqueza “las selvas se sustituyen por cultivos agrícolas de producción muy limitada o por ganadería extensiva e ineficiente que desperdicia el espacio, manteniendo una cabeza de ganado en una o dos hectáreas. Después de 4 o 5 años de cultivo ocurre, generalmente, un descenso de la productividad por lo que se hace incosteable esta práctica y se sustituye por pastizales incrementando así la ganaderización en el trópico”.⁹

Estas tierras tienen poca aptitud para la agricultura moderna de monocultivo... “Una vez removida la vegetación original, los suelos descubiertos se erosionan rápidamente: al no tener aporte permanente de materia orgánica, puesto que la vegetación que la producía ha sido retirada, pierden su fertilidad”.¹⁰

Zona calido-subhúmeda

Esta zona representa cerca del 20% de la superficie del país. Comprende sobre todo la vertiente del Pacífico, desde el sur de Sonora y suroeste de Chihuahua hasta Chiapas. Por el Golfo de México, se localiza en el extremo norte de la Península de Yucatán, en el centro y norte de Veracruz y en el sur de Tamaulipas.

La zona se compone principalmente de selvas espinosas. En terrenos con topografía más o menos pla-

⁹ Carabias, J. *Ob. Cit.* Cordera y Tello, p. 93.

¹⁰ *Ibid.*

na, el apoyo del riego permite el desarrollo de una agricultura altamente especializada. La mayor parte de estas tierras se dedica al cultivo de algodón, oleaginosas, sorgo, alfalfa, caña de azúcar y trigo.

En las zonas de lomeríos, se practica la ganadería extensiva, lo cual favorece el proceso de erosión y contribuye a la baja utilización del potencial forestal.

En estas zonas podría pensarse en combinar las explotaciones forestales con la ganadera intensiva y garantizar la permanencia de sistemas agrícolas de alta producción con el uso de agua de riego o donde se tiene buen temporal.¹¹

Zona templada-húmeda

Esta zona se considera de transición entre los climas cálidos y los templados. Comprende terrenos con altitudes de 800 a 2 700 metros sobre el nivel del mar, que se localizan principalmente en la Sierra Madre Oriental y también en las partes altas de Chiapas y Oaxaca. A pesar de ser una superficie reducida, su importancia económica es considerable toda vez que abarca las principales regiones cafetaleras.

El cultivo del café, practicado con fines comerciales, es un ejemplo del problema de la especialización. El cultivo del cafeto junto con árboles para el sombreado ha dejado de ser rentable y ha orillado a varios grupos de campesinos a procurar otras formas de producción.

En la zona de Cuetzalan, Pue., y en algunos sitios de Veracruz, el café se intercala con maíz, calabaza, chile, papaya, tomate, tabaco y árboles que proporcionan sombra, como pimienta, plátano y naranjo.

¹¹ Carabias. *Ob. Cit.*, pp. 95 y 96.

En estas condiciones, si bien se obtiene una producción menor de grano de café por hectárea, los agricultores tienen oportunidad de asegurar su dieta o de tener una producción adicional para el mercado.¹²

Zona templada-subhúmeda

Comprende las montañas de bosques de pinos y encinos. Representa el 15% de la superficie nacional y se extiende principalmente por la Sierra Madre Oriental, el sur de la Sierra Madre Occidental, el eje volcánico, la Sierra Madre del Sur, el macizo central, la Sierra de Chiapas y las montañas del norte de Oaxaca.

Los terrenos son primordialmente forestales en las laderas y se vuelven agrícolas en las partes planas y cercanas a los cuerpos de agua. Además de las actividades forestales, en las partes planas se han podido desarrollar cultivos de corte moderno, tendiendo al monocultivo. Se observa el empleo de maquinaria y el uso de fertilizantes y otros insumos que permiten rendimientos aceptables. También se practica la ganadería extensiva.

Muchos de los grupos indígenas que habitan en esta zona cultivan y aprovechan diversas especies agrícolas y frutícolas.¹³

Zona árida y semiárida

Se caracteriza por su escaso y a veces nulo régimen pluvial. Comprende más del 40% del territorio nacio-

¹² *Ibid.*, p. 96.

¹³ *Ibid.*, pp. 97 y 98.

nal. Se extiende a lo largo de la península de Baja California, Sonora, buena parte del altiplano, desde Chihuahua y Coahuila hasta Hidalgo y el Estado de México. Comprende, también, porciones de Oaxaca y Puebla. También se le aprecia desde el noroeste de Coahuila hasta el centro de Tamaulipas. La vegetación se compone principalmente de matorrales, chaparrales y nopaleras.

Donde las condiciones lo han permitido, se han podido establecer cultivos de riego de corte moderno.

En buena parte de esta zona se practica una agricultura de temporal de alto riesgo debido a la incertidumbre climática.¹⁴

Una visión más detallada fue la que presentó el Ing. Efraím Hernández X., en su ensayo denominado *las zonas agrícolas de México*, que fuera publicado en la revista *Nueva Agronomía* en 1954. No obstante los cambios que han ocurrido desde el año en que fue presentado el trabajo que se comenta, la mayoría de las observaciones de Hernández Xolocotzin siguen siendo válidas.

Hernández X., distingue primeramente tres grandes zonas: la templada, la tropical y la de los distritos de riego, que no constituye una unidad territorial. Agrupa en la zona templada las regiones que se indican a continuación:

a) *Región Ganadera del Norte*. Comprende principalmente los estados de Sonora, Chihuahua, Coahuila, Zacatecas, San Luis Potosí, Nuevo León y Tamaulipas. Se trata de regiones desérticas y semiáridas

¹⁴ *Id.*, p. 98.

donde es frecuente la presencia de matorrales, lechuguilla, ixtle, palma y nopal. Las tierras que no han recibido beneficios del riego se dedican principalmente a la ganadería, destacando la cría de Hereford y de Angus en Sonora, Chihuahua y Coahuila. En el resto de esta zona predomina el ganado criollo.

Salvo algunas explotaciones que se han logrado integrar, prácticamente hasta la fase final de la engorda y la matanza, la mayor parte de las unidades se orienta exclusivamente a la cría y crecimiento de ganado para su exportación a los Estados Unidos.

b) *Casas Grandes-Cuauhtémoc, Chih.* Es una región que tiene suficiente humedad y gracias a ella se desarrollan diversos cultivos, preferentemente maíz, avena y papa. También cuenta con frutales.

c) *Sierra de Arteaga, Coah.* Esta porción recibe cierto volumen importante de lluvias, sólo que en forma irregular. La humedad permite el desarrollo de frutales y la siembra de trigo en el invierno.

d) *Norte del Bajío.* Esta región se extiende desde el norte de Guanajuato hasta el sur de Durango. Comprende, asimismo, el centro y occidente de Zacatecas. Se caracteriza por tener un volumen de lluvia errático y deficiente. El temporal es prácticamente una lotería, puesto que es difícil tener buen cielo en años consecutivos. En algunas pequeñas porciones, donde se han podido desarrollar sistemas de riego, se registran excelentes cosechas, especialmente de frutales: uva, manzana, durazno y perón.

e) *Llanos de Jalisco.* Se desarrolla entre los 1 000 y 1 600 metros sobre el nivel del mar. Registra lluvia abundante entre mayo y octubre. Se cultivan principalmente maíz, frijol y cacahuete. En las zonas de riego cercanas a Sayula, Tuxpan y Ciudad Guzmán se

cultiva también caña de azúcar. La zona maicera sirve de apoyo a una ganadería importante, principalmente de doble propósito.

f) *Altos de Jalisco*. Se ubica en la parte oriental del estado. Cuenta con lluvia suficiente para el desarrollo de cultivos de temporal. Se siembran principalmente maíz, frijol y frutales. En las zonas de riego se cultiva alfalfa, que junto con el zacate sirven de sustento a una importante ganadería lechera, que por su volumen ocupa el primer lugar en el país.

También se han desarrollado granjas porcícolas y avícolas de importancia. Se cuenta con explotaciones integradas hasta la venta final de carne de cerdo, embutidos, huevo y pollo.

g) *El Bajío*. Se extiende por el sureste de Guanajuato y cubre porciones de Jalisco, Michoacán y Querétaro. Es una región que tiene suelos profundos, arcillosos y oscuros. No obstante que el régimen de lluvias es altamente favorable, se han desarrollado varias microrregiones con riego. Se cultivan hortalizas, preferentemente para la exportación, maíz, sorgo, trigo, papa y cacahuete. Los cultivos de garbanzo porquero y de sorgo, así como las condiciones climáticas, han favorecido la expansión de la ganadería porcina, que alcanza aquí su nivel máximo de producción a nivel nacional. También es importante la producción de ganado lechero.

h) *Mesa Central*. Se extiende desde el sur de Querétaro y cubre buena parte de los estados de México, Hidalgo, Puebla Tlaxcala y Morelos, así como la pequeña porción del Distrito Federal, que todavía se aprovecha para fines agropecuarios. Comprende los valles que se ubican entre los 2 000 y 2 700 metros de altura sobre el nivel del mar. Las lluvias son favorables

para la producción agrícola sólo en extensiones fragmentadas. Los suelos se han degradado por el monocultivo del maíz. En algunas porciones se cultiva: trigo, frijol, cebada y papa. En las regiones donde se ha introducido el riego se cultivan alfalfa y hortalizas. La producción pecuaria es principalmente de ganado lechero. También se han alentado explotaciones avícolas y porcícolas.

La floricultura ha cobrado importancia especialmente en las tierras cercanas al Distrito Federal.

Cabe agregar que buena parte de la extensión que ofrecía mejores condiciones ecológicas para la agricultura y la ganadería, se ha perdido a consecuencia del crecimiento acelerado y desordenado de los núcleos urbanos.

i) *Mixteca Alta*. Se localiza en el noroeste del estado de Oaxaca. Está formada por valles cerrados que disponen de una precipitación favorable. Sin embargo, la erosión de los suelos no permite altos rendimientos. Se cultivan principalmente maíz en el verano y trigo en el invierno. En ciertos lugares, el maíz se acostumbra intercalar con frijol, calabaza y chile.

j) *Valles Centrales de Oaxaca*. Comprende cinco valles cuyas extensiones se localizan a una altitud de 1 600 metros sobre el nivel del mar. Recibe precipitaciones favorables para el desarrollo de maíz y trigo. En algunas zonas, con apoyo del riego, se cultivan también alfalfa, higuierilla y caña de azúcar. Estos valles se caracterizan por una explotación intensiva del suelo. En las laderas se practica la ganadería extensiva de especies menores.

k) *Altos de Chiapas*. Se compone de terrenos que se extienden de 1 500 a 2 300 metros sobre el nivel

del mar. Reciben, en general, precipitación aceptable, lo que facilita el desarrollo de policultivo, que se basa principalmente en el maíz y el frijol. En la región también se desarrolla la explotación de ganado lanar.

1) *Los Bosques*. Las regiones boscosas de la zona templada del país comprenden principalmente variedades de pino, oyamel y encino. Las montañas boscosas se extienden en áreas muy diversas, pero preferentemente se les encuentra en las porciones altas de las serranías, que han podido escapar a una explotación desmedida de carácter extractivo. Permanecen, a pesar de ello, bosques en importantes áreas, que pudieran servir de base para una explotación intensiva de corte moderno.

En la zona tropical, Hernández X., agrupó las regiones siguientes:

a) *Montemorelos N.L.* Está compuesta por tierras apropiadas para el desarrollo de los cítricos. Estos cultivos se han establecido en una zona muy importante, a pesar de la presencia de heladas en invierno, razón por la que algunos especialistas la consideran como semitropical.

b) *La Huasteca*. Se extiende por el sureste de San Luis Potosí, noreste de Hidalgo y norte de Veracruz. Algunos especialistas incluyen también la porción sur de Tamaulipas. La región cuenta con suelos profundos de aluvión y una precipitación abundante. Se cultivan maíz, frijol y caña de azúcar. En varios sitios se han implantado praderas artificiales para el desarrollo de la ganadería de carne. En la huasteca veracruzana se cultivan, también, vainilla, tabaco y plátano.

c) *Escarpio Oriental*. Se le localiza desde Xilitla, S.L.P. hasta Guatemala siguiendo la faja oriental de la Sierra Madre. Ahí se encuentran importantes bosques tropicales de montaña. Los suelos son fértiles y profundos. La lluvia es muy abundante.

En varios lugares de la región se practica una agricultura trashumante que se apoya en el sistema de roza-tumba y quema. En diversos sitios se han abierto importantes áreas a los cultivo de café, cítricos y cacao. También se cultivan otros frutos tropicales dada la bondad del clima. La región es característica por su agricultura de dos ciclos en el año: el de lluvias y el llamado "tornamil".

d) *Llanuras Costaneras del Golfo*. Se caracterizan por su clima tropical-húmedo. Es común la presencia de suelos de sabana. Se cultivan, principalmente, maíz, caña de azúcar, arroz, frijol, piña, copra y otros frutos tropicales. También se han desarrollado en la zona importantes praderas artificiales, que apoyan el desarrollo de la ganadería, principalmente bovino para engorda.

e) *Centro y norte de Yucatán*. Sirvió de asiento durante muchos años al cultivo del henequén. Este cultivo, al perder importancia en el mercado, se ha sustituido gradualmente por explotaciones pecuarias y, en menor escala, por cultivos destinados al mercado interno, en unos casos, y en otros a la exportación. La región enfrenta el problema de falta de suelos apropiados para el desarrollo agrícola.

f) *Cuenca Superior del Grijalva*. Esta región de Chiapas cuenta con superficies apropiadas para los cultivos de maíz, caña de azúcar, cacao, frutales y algodón. También se ha podido desarrollar la cría de ganado bovino. Tiene, sin embargo, porciones de

escasa precipitación y difíciles de aprovechamiento por lo delgado de los suelos.

g) *Soconusco*. Se ubica en el extremo sureste de Chiapas. Se identifica por sus suelos forestales profundos, que han permitido el desarrollo del cultivo del cafeto con un nivel muy elevado de calidad.

h) *Istmo de Tehuantepec*. Ofrece limitaciones para el desarrollo de la agricultura. Sin embargo, los terrenos planos de las vegas y las llanuras costeras permiten los cultivos de maíz, ajonjolí y frutales.

i) *Mixteca Baja*. Forma parte de la cuenca media del Río Verde. Es una región de lluvia abundante en la que se cultivan principalmente maíz, frijol y tabaco.

j) *Costa Grande y Costa Chica*. Comprende las costas de Guerrero y una parte de las de Oaxaca. Se compone de llanuras costeras más o menos angostas que tienen un clima tropical-húmedo. Se cultivan principalmente el cocotero, maíz, ajonjolí, arroz y cafeto. Se tienen también algunas plantaciones de coquito de aceite. Las plantaciones generalmente se intercalan con praderas artificiales que favorecen el desarrollo del ganado.

k) *Tierra Caliente*. Comprende la parte inferior de la cuenca del Río Balsas. En los valles y en las vegas se tienen importantes zonas de cultivo, que se destinan preferentemente al ajonjolí, maíz, frijol y cacahuate. También es importante el desarrollo de frutales y la ganadería. En las partes altas se practica la ganadería bovina extensiva y el pastoreo de especies menores.

l) *Costa de Nayarit-Jalisco-Colima*. Se trata de llanuras angostas que cuentan con terrenos planos muy limitados, generalmente quebradizos, con alturas que llegan hasta los 1 000 metros sobre el nivel del mar en el estado de Jalisco. El clima es bondadoso y donde

la humedad lo permite, se registran dos cosechas a lo largo del año. Los cultivos más importantes son tabaco, ajonjolí, maíz, cacahuete y cocotero. Las plantaciones se asocian con la ganadería.

m) *Llanuras Costeras del Noroeste*. Se extiende por las llanuras costeras de Sinaloa y de la parte sur de Sonora. Se caracteriza por sus lluvias deficientes. En ella se ubican los principales distritos de riego de toda la República. Los cultivos más importantes son las hortalizas de exportación, el sorgo, la soya, el trigo, el garbanzo, el arroz, el algodón y la caña de azúcar. Desde hace algunos años han cobrado significación los cultivos de vid, cítricos y otros frutales.

En esta región se han logrado integrar la ganadería intensiva y la fruticultura, cuyos productos se destinan a la exportación. Dispone de unidades integradas que sirven al mercado nacional con productos tales como carne de res y de cerdo en cortes selectos, huevo y pollo.

n) *Bosque tropical*. Esta región comprende el escarpio inferior que se localiza entre Veracruz y Oaxaca, la porción norte de Chiapas, el suroeste y sureste de Campeche, el sur y noreste de Yucatán y la mayor parte de Quintana Roo. Se caracteriza por su humedad y la presencia de masas forestales compuestas principalmente de especies de maderas duras y algunas especies preciosas, que todavía subsisten, aunque cada vez en menor escala. La región ha sufrido el impacto de colonizaciones y buena parte de estos bosques se encuentran degradados. No obstante, se considera que encierran un potencial muy significativo, sobre todo bajo otros objetivos de desarrollo que no sean los de una rentabilidad alta e inmediata.

La zona de los distritos de riego se encuentra dispersa en distintos sitios del territorio nacional. Se ha dicho que la parte fundamental se encuentra en las llanuras de Sinaloa y Sur de Sonora, pero son también muy importantes las regiones o distritos de riego de Hermosillo, Mexicali, Ciudad Juárez, Delicias, La Laguna y Matamoros en el norte.

En la porción central del país destacan la superficie de riego del Bajío y se tienen otros distritos importantes en Jalisco, Morelos, Puebla, Veracruz y Tamaulipas, que han permitido el desarrollo de la industria cañera. En Morelos, parte de la superficie de riego se dedica a los cultivos de arroz, jitomate y la floricultura.

A pesar de las lluvias que registra el trópico mexicano, en algunos sitios, como en La Chontalpa y en la cuenca del Río Uzpanapa, se han desarrollado sistemas de riego para facilitar diversos cultivos y la siembra de pastizales.

Las tierras de riego son, desde el punto de vista económico, las más importantes. A pesar de que en conjunto representan la quinta parte de la superficie que se cultiva, el valor de su producción significa poco más del 40% del total nacional que rinden las actividades agropecuarias.

El riesgo menor que significa para la producción el disponer de agua ha favorecido una inversión por unidad de superficie considerablemente mayor en maquinaria, equipo e instalaciones, y esto conjugado con una fuerza de trabajo capaz y conocedora ha permitido una producción relativamente superior a la que se observa en otras regiones agrícolas y ganaderas del país.

La ventaja productiva de los distritos de riego ha propiciado, a su vez, cambios más rápidos y muy profundos en los patrones de cultivo. Al respecto cabe señalar que la mayoría de las extensiones que anteriormente se dedicaron al cultivo algodonero en La Laguna, Matamoros, Mexicali, Hermosillo, Ciudad Obregón y Navjoa se aprovechan actualmente en la producción de forrajes, que sirven de sustento a una ganadería intensiva orientada al mercado interno, como en los casos de La Laguna y Matamoros o bien a la exportación, como ocurre en Mexicali.

A su vez, el desarrollo de la fruticultura, que permite ahorros notables en el consumo del agua, se aprecia en el avance espectacular de la vid, los cítricos y otros frutales en los distritos de riego de Sonora.

En el Bajío, región llamada la zona fundamental de los cereales por Andrés Molina Enríquez, la producción de hortalizas ha desplazado el cultivo del maíz, que ofrece una rentabilidad menor.

En fin, las tierras agrícolas, ganaderas y forestales a pesar de sus limitaciones ecológicas tienen posibilidades de uso más racional, lo que permitiría acrecentar los rendimientos físicos y los beneficios económicos de las actividades agropecuarias y forestales.

1.5 Población y fuerza de trabajo

Desde la década de los treintas, la población de México experimentó un rápido crecimiento, cuya velocidad se flexionó hasta la mitad de los años setentas, como efecto de la incorporación creciente de la mujer a las actividades productivas, las restricciones para mantener y educar a los hijos y las políticas de planeación familiar.

A pesar del desarrollo económico conseguido por México desde 1935 en adelante, algunos datos sobre la población acusaban y todavía muestran una calidad deficiente en los patrones de vida, especialmente los índices de pobreza, nutrición y escolaridad.

Con apoyo en los datos del Censo de 1960, Pablo González Casanova destacó que el analfabetismo en el medio rural comprendía un conjunto de 7.2 millones de habitantes, en tanto que en el medio urbano fueron censados 3.4 millones de analfabetas.

La población censada mayor de un año fue de 33.780 millones de habitantes. De ellos, 10.620 millones de habitantes no comían pan de trigo (31.4% del total), 8.430 millones de este conjunto vivían en el medio rural.

Los mexicanos que no comían carne, pescado, leche y huevo sumaban 8.140 millones (24% del total). Dentro de este grupo, 5.990 millones vivían en comunidades rurales. Esto significaba que el 51% de la población campesina del país no consumía proteínas de origen animal.

Por otra parte, todavía 12.740 millones de habitantes no usaban zapatos (37.7% del total) y de este grupo 10.060 millones de habitantes residían en comunidades rurales.

“El análisis estadístico de estos indicadores --escribe González Casanova-- revela que el analfabetismo, el no comer pan de trigo, el no comer ni carne, ni pescado, ni leche, ni huevos, el no usar zapatos o el andar descalzo, son fenómenos estrechamente asociados a la vida rural. Se dan, es cierto, en las ciudades,

pero no con la intensidad, con la magnitud que se dan en el campo".¹⁵

Con estos datos como referencia, se estima que podrán ser apreciados de manera objetiva los cambios que han ocurrido en el número y en la calidad del agente activo del proceso de producción: la fuerza de trabajo.

1970. En 1970, la población total censada fue de 48.225 millones de habitantes. En términos similares a la población actual, estaba compuesta casi mitad y mitad por mujeres y hombres.

La población económicamente activa fue de 12.955 millones de habitantes, cantidad que representaba el 26.9% de la población total. En la distribución por sexos, este grupo mostraba que 10.489 millones de personas (81% del total) eran hombres, y solamente tenían trabajo remunerado 2.466 millones de mujeres. Esto es, mientras en el grupo masculino el 43.6% del total percibía ingresos en el desempeño de su trabajo, sólo el 10% del total de personas del sexo femenino pertenecía a la población económicamente activa.

La población ocupada en el momento del Censo fue de 11.620 millones de habitantes. De ellos, 4.271 millones de personas se ocupaban en las actividades primarias: agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca. Este grupo representaba el 36.8% del total de la población ocupada.

En las industrias manufacturera, eléctrica, minera y de la construcción, laboraban 2.872 millones de tra-

¹⁵ González Casanova, Pablo. *La democracia en México*. Editorial Era. México, 1965, pp. 63 y 64.

bajadores, el 24.7% del total. A su vez en la rama de transportes y comunicaciones se desempeñaban 357 mil trabajadores (3.1% del total); y en los servicios, incluyendo el comercio, se ocupaban 4.120 millones de personas, el 35.4% del total.

Aunque todavía era muy numeroso el contingente empleado en las actividades primarias, la composición de la fuerza de trabajo acusaba un cambio muy pronunciado respecto a 1900, cuando la población ocupada en la agricultura y la ganadería, según el Censo de ese mismo año, representaba el 71% del total.

Con base en el Censo de 1970, se puede señalar que a pesar de los avances conseguidos en el proceso de reforma agraria, el 53% de la población dedicada a las actividades primarias eran peones y jornaleros, el 29.8% del total pertenecía al grupo que fue catalogado como agricultores que trabajan por su cuenta y sólo el 16.5% del total estuvo formado por ejidatarios.

1980. En 1980, la población total censada fue de 66.846 millones de habitantes. Esto es, 38.6% mayor que la registrada diez años antes. A su vez, la población económicamente activa estuvo compuesta por 22.060 millones de trabajadores, 70.3% más que en 1970, un aumento relativo cercano al doble del crecimiento observado por la población total.

La población ocupada fue de 21.942 millones de personas (32.8% del total) de las cuales: 15.925 millones eran hombres, y 6.141 millones eran mujeres. Esto significa que el 48% del total de la población masculina tenía ocupación remunerada y que el 18.2% del total de personas del sexo femenino percibía ingresos derivados del trabajo. Esto último entra-

ñaba un cambio muy positivo respecto al registro de 1970.

La distribución de la fuerza de trabajo entre los diferentes sectores fue como sigue: 5.700 millones de habitantes, el 26% del total, en las actividades primarias. Como puede apreciarse, si bien el contingente ocupado en este sector se había incrementado en un 33% entre 1970 y 1980, su peso relativo había descendido en forma considerable. En efecto, la industria daba acomodo a 4.464 millones de trabajadores. Esto es, 55.4% más que los censados en 1970. En la rama de transportes y comunicaciones fueron censados 672 mil trabajadores, 88.2% más que en 1970; y en los servicios laboraban 11.1 millones de personas, cantidad que significaba el 50% de la población ocupada. En este grupo, que se identifica como el de las actividades terciarias, el aumento de la ocupación había sido del 96%, entre 1970 y 1980.

Los cambios de criterio en el diseño de las boletas censales no permiten establecer comparaciones en la composición de la fuerza de trabajo ocupada en las actividades primarias, puesto que en el Censo de 1980 se consigna que 5.417 millones de personas, el 95% del total ocupado en el sector, eran "agricultores".

1990. En 1990, la población total llegó a 81.250 millones de habitantes, un crecimiento de 21.5% respecto a 1980, esto es, muy abajo del 38.6% observado en el decenio precedente.

El 29.6% de la población nacional fue catalogado como económicamente activa, es decir 24.063 millones de trabajadores. El contingente masculino estaba compuesto por 18.419 millones de trabajadores, que significaban el 46.2% del total de hombres censados,

y 5.644 millones de mujeres desempeñaban un trabajo remunerado. Es decir, escasamente el 13.6% del total censado perteneciente al sexo femenino.

La fuerza de trabajo estaba conformada por 23.403 millones de habitantes. Esto significa que había aumentado escasamente en 6.6%, como resultado de la crisis profunda que había afectado a México desde 1982.

En su composición, el 22.6% del total, equivalente a 5.300 millones de trabajadores, se desempeñaba en las actividades primarias. Esto es, 7.1% menos que la ocupación sectorial observada diez años antes. La industria, por su parte, daba acomodo a 6.503 millones de trabajadores, cifra mayor en 45.7% respecto al total que laboraba en este sector en 1980. En la rama de transportes y comunicaciones la ocupación alcanzó 1.045 millones de trabajadores, 55.5% más que en 1980. A su vez, en los servicios fueron censados 10.555 millones de habitantes ocupados, que representaron el 45.1% del total. Sin embargo, la demanda de trabajadores en esta rama acusaba un descenso de 5%, respecto a 1980.

En los últimos veinte años (1970 y 1990) la población ocupada en las actividades primarias ha perdido importancia relativa, pero su peso en la ocupación total (22.6% en 1990), sigue siendo considerablemente mayor que en otros países, como Estados Unidos, 2.8%; Canadá, 3.6%; y las naciones de la Comunidad Europea, 6.3%, como promedio.

El descenso observado en la población dedicada al campo obedece, sin duda, al crecimiento más dinámico que tuvieron los empleos generados en la industria y en los servicios. Pero resulta preocupante constatar que, por efecto de la crisis económica, se haya registrado también un descenso en el volumen de ocupación de

las actividades terciarias y que descendiera en términos relativos la ocupación de la fuerza de trabajo femenina.

La información disponible en el Censo de 1990 permite apreciar que el 44% del total ocupado en las actividades primarias, esto es 2.334 millones de personas trabajaban por su cuenta; 1.720 millones de habitantes se desempeñaban como peones o jornaleros, es decir el 32.4% del total. El resto se ocupaba como empleados, patrones o empresarios o desempeñaba otras funciones.

Cabe apuntar que el Censo Agropecuario y Ejidal de 1990 consigna la existencia de 3.5 millones de ejidatarios, cantidad que significaría el 66% de la fuerza de trabajo ocupada en el campo mexicano. Con todo lo difícil y riesgoso que puede resultar la ponderación de estos datos, ellos, de ser ciertos podrían significar, en primer término, que muchos ejidatarios ya no laboraban en el campo en 1990; y, en segundo lugar, que muchos de los ejidatarios seguían desempeñándose en el sector como peones o jornaleros.

El Censo de 1990 permite apreciar, además, el nivel de los ingresos percibidos por los trabajadores ocupados. En el sector primario no percibía ingreso el 25.8% del total ocupado, esto es: 1.366 millones de trabajadores. Esta situación obedece a prácticas y costumbres que devienen de la época precortesiana:

“En la organización del trabajo agrícola se recurre a la solidaridad familiar y a la cooperación vecinal basada en la reciprocidad; el pago de salario es poco frecuente en las labores agrícolas”.¹⁶

¹⁶ Bonfil B., Guillermo. *México profundo. Una civilización negada*. Editorial Grijalbo, S. A., México, 1990, pp. 77.

A su vez, el Censo estima en 689 mil personas el número de trabajadores ocupados en el sector primario que percibían hasta la mitad de un salario mínimo; en tanto que 949 mil personas ganaban poco más de esa mitad pero menos de un salario mínimo. Estos dos grupos, junto con el anterior, significaban 56.7% del total de personas ocupadas en el sector primario.

Dentro del grupo de personas que trabajan y viven en el campo, el más desprotegido es el compuesto por cerca de 9 millones de indígenas, pero no cabe duda que otra gran parte del sector percibe ingresos que resultan, a todas luces, insuficientes para evitar la desnutrición y favorecer el mejoramiento de las condiciones de vida. La desigualdad que esto entraña es, en verdad, preocupante. Al respecto, Heladio Ramírez escribió:

“Los pueblos indígenas son básicamente campesinos y artesanos, con los ingresos anuales más bajos del sector rural, lo cual los ubica en la categoría de extrema pobreza.

“Cultivan minúsculas parcelas en la sierra, con rendimientos bajísimos, con escasa asesoría técnica, la mayoría sin apoyo crediticio y bajo la presión de usureros. Se ha formado en torno de las comunidades indígenas, un cerrado mercado local que controla la escasa producción, las cosechas, otorga créditos usurarios, compra barata la escasa producción y vende caros algunos productos y artefactos industriales, típicos de la economía de infrasubsistencia. Esta rígida estructura de hierro que los aprisiona no ha podido ser rota a pesar de los esfuerzos institucionales.

“Una idea más objetiva que nos dibuja el drama de estos compatriotas nuestros, nos la dan los recientes

datos del Instituto Nacional Indigenista: de 8.7 millones de indígenas, 5.2 millones hablan diferentes lenguas y el analfabetismo alcanza el 46% de los mayores de 15 años. El 28% de los niños en edad escolar no asisten a la escuela (el doble de la media nacional). Además 1 de cada 4 indígenas habla sólo su propia lengua; poco más de 17 mil localidades tienen más del 30% de la población indígena con grandes carencias, pues el 69% de las viviendas no disponen de agua entubada; el 51% no tiene luz eléctrica y el 95% carece de drenaje.

“En 1991, de 1,154 albergues para niños indígenas, se encontró que prevalecía una severa desnutrición en la mayoría de ellos (por ejemplo entre los niños de 12 años, el 69% padecía desnutrición crónica). Alrededor del 10% de la población nacional es indígena y el 96% de ésta se ubica en municipios de alto y muy alto grado de marginalidad. La mayoría de las dos mil comunidades reconocidas con 16 millones de has., tienen problemas con su documentación agraria y cerca de 6 mil indígenas se encuentran presos en penales del país por problemas de tierras con más de 500 expedientes de problemas agrarios muy complicados que se encuentran entrampados en las oficinas correspondientes”.¹⁷

Pedro Vuskovic, apuntó que “...si centra la atención en los extremadamente pobres o indigentes se puede afirmar que hoy (1993), al igual que en 1970, la mayoría de éstos reside aún en áreas rurales”.¹⁸

¹⁷ Ramírez L., Heladio: “Una nueva política para 9 millones de indígenas: Etnodesarrollo”. *Macroeconomía*. Año. 1. Núm. 8, marzo, 1994, pp. 33 y 34.

¹⁸ Vuskovic, Pedro: *Pobreza y desigualdad en América Latina*. UNAM, México, 1993, p. 12.

El propio investigador agrega lo siguiente:

“Con respecto a México, después de crecimientos relativamente espectaculares, un estudio preparado por el Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, informa que cerca del 40% de la población está por debajo de los mínimos nutricionales, más de la tercera parte de las muertes serían evitables con servicios médicos adecuados; el analfabetismo funcional alcanza el 39% de la población adulta; hay déficit... de viviendas y el 77% de la población habita en viviendas sobreocupadas”.¹⁹

1992. Los datos sobre fuerza de trabajo más recientes de que se dispone corresponden a la *encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares, 1992*, publicada por el INEGI en 1993. En ella se estimó una población total de 84.340 millones de habitantes. El 72.7% de la misma vivía en centros urbanos (61.305 millones de habitantes) y el 27% restante, 23.035 millones de habitantes, residía en comunidades rurales.

A su vez, la fuerza de trabajo se estimó en 29.118 millones de habitantes. El grupo masculino estaba formado por 20.531 millones de trabajadores y el contingente femenino estuvo compuesto por 8.587 millones de trabajadoras. Con relación a sus totales respectivos, puede afirmarse que desempeñaban un trabajo remunerado el 49.9% de los integrantes del sexo masculino y el 19.9% del femenino.

En las actividades primarias se estimó que participaban 6.380 millones de trabajadores, el 21.9% del to-

¹⁹ Vuskovic. P. *Ob. Cit.*, p. 17.

tal; mientras que en la industria se ocupaban 8.119 millones de personas, el 27.9%. Los servicios eran los que demandaban un contingente laboral más numeroso: 13.490 millones de trabajadores, el 46.3% del total y en la rama de transportes y comunicaciones participaban 1.129 millones de habitantes, el 3.9%, restante.

La población ocupada en las actividades primarias estaba compuesta por 2.310 millones de trabajadores asalariados, 2.091 millones de personas que trabajaban por cuenta propia, 1.347 millones de trabajadores que no recibían remuneración, 618 mil empleadores o patrones y 14 mil cooperativistas. Esto significa que el 57.3% del total eran asalariados o no percibían ingresos directos de su labor.

Consideraciones Generales

Los datos que se han señalado permiten advertir que el sector agropecuario ha dispuesto, en todo tiempo, de fuerza de trabajo suficiente para las tareas productivas. Es más, el sector ha transferido buena parte de sus elementos hacia otras actividades, preferentemente la industria y los servicios, a través de la migración de la población campesina hacia las ciudades.

La parte de la población trabajadora excedente en las comunidades rurales, que no ha encontrado ocupación dentro del país, tanto en la economía formal como en la informal, ha procurado colocar su fuerza de trabajo en Estados Unidos, tanto por la vía legal, esto es con una contratación bien establecida y visado con aptitud para emplearse; como por las vías ilegales, los “espaldas mojadas”, “barrigas raspadas” o indocumentados.

La fuerza de trabajo en México tiene, como lo han destacado varios sociólogos y economistas, un costo de reproducción muy bajo. Ese costo y la abundancia de brazos, frente a una oferta de trabajo cada vez más limitada, han abatido a lo largo de todo el periodo que se comenta (1970-1992) el nivel salarial. Al respecto, la misma encuesta de 1992 del INEGI permite advertir que 1.798 millones de hogares del medio rural (41.3 del total) disponían de un nivel de ingreso hasta de dos salarios mínimos; mientras que en el medio urbano se estimó que 1.173 millones de hogares, sólo el 8.7% de los comprendidos en este grupo, percibía ese mismo nivel de ingreso.

Otro indicador que muestra la desventaja en que se encuentra la población rural lo constituye el grado de escolaridad. En 1992, el INEGI calculó que en el medio urbano 29.290 millones de habitantes se clasificaban en los grupos correspondientes a pobladores sin instrucción y con primaria incompleta. En el medio rural se estimaron 17.279 millones de habitantes. Pero, mientras en el primer caso aquel grupo representaba el 47.8% del total que vivía en localidades de 2.500 y más habitantes; en el segundo, la proporción era de 75% del total.

La fuerza de trabajo rural no ha sido y es solamente abundante y barata. Junto con el desarrollo de las actividades agropecuarias ha mostrado una capacidad muy alta para capacitarse y especializarse: los cortadores de pencas de henequén, los operarios de las desfibradoras en Yucatán y de los aserraderos de especies preciosas y de maderas tropicales duras en Quintana Roo y Campeche; los cultivadores y recolectores de café en Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz; los recolectores de cacao y de plátano en

Tabasco; los cortadores de caña de Veracruz, Tamaulipas, Morelos, Puebla, Jalisco, Michoacán, Guerrero y Sinaloa; los floricultores de Puebla, Morelos, México y Michoacán; los recolectores de legumbres y hortalizas y los seleccionadores de éstas en el Bajío y en el Noroeste; los pizcadores de algodón del Norte y el Noroeste, así como los empleados en los despites de algodón y en los molinos de aceite; los encargados del manejo del ganado, tanto en la cría y desarrollo de bovinos para carne, como en las explotaciones de doble propósito y en el manejo de ganado lechero estabulado que requiere alto grado de conocimiento y especialización, lo mismo en el trópico-húmedo, que en las zonas áridas y semiáridas; los cortadores y aserradores de Nayarit, México, Jalisco, Michoacán, Durango y Chihuahua; los operarios del riego en los pequeños y grandes distritos de Baja California Norte y Sur, Sonora, Sinaloa, Chihuahua, Coahuila, Tamaulipas, Zacatecas, Aguascalientes, Jalisco, Colima, Guerrero, Veracruz, Guanajuato, Michoacán y Tabasco; los pastores de ganado caprino y ovino en Hidalgo, México, Oaxaca, Guerrero, Tamaulipas o Nuevo León; los operarios de maquinaria agrícola para los plantíos de sorgo, soya, trigo y algodón, entre muchos otros; los expertos en operar equipos aéreos de fumigación, los técnicos y laboratoristas que supervisan la calidad de cosechas, frutos, alimentos y de elementos indispensables para la producción, principalmente en los distritos de riego del país; los encargados y operarios de las nuevas unidades porcícolas y avícolas de alta tecnología en Guanajuato, Michoacán, Jalisco, Sonora y Tamaulipas; los operarios de plantas avícolas de pollo, huevo y pavo.

En fin, en todas las actividades agropecuarias y forestales podrá apreciarse y corroborarse, en todo tiempo, la alta calidad y la destreza que tiene la fuerza de trabajo. Por ello puede afirmarse, sin ninguna reserva, que el factor trabajo no ha sido obstáculo para la expansión de las actividades agropecuarias y forestales en ninguna parte del territorio nacional.

Sin embargo, los patrones de vida observados en el campo mexicano no guardan correspondencia con el grado de desarrollo que muestran estas actividades primarias. La introducción de máquinas desplazó y sigue desplazando millares de trabajadores. La especialización en ciertas tareas de recolección y selección han multiplicado el empleo de niños y de mujeres, no sólo como medio para preservar la calidad de productos que exigen un manejo más fino y cuidadoso, sino también como vía para mantener deprimidos los salarios y con ello abatir costos.

Los bajos niveles de escolaridad y educación, particularmente en el medio rural, reflejan la incorporación temprana de los menores a las tareas productivas; mientras que el relativamente bajo nivel de ocupación de la mujer en el trabajo expresa la incapacidad del desarrollo y la falta de integración sectorial y funcional de la economía para crear mayor número de empleos y aprovechar debidamente la fuerza de trabajo disponible.

Pedro Vuskovic, destacó con toda claridad, que:

“Toda la evidencia disponible lleva a concluir que la pobreza actual en América Latina no puede explicarse como resultado, en relación directa, del grado relativo de desarrollo de las fuerzas productivas. Ello es así no sólo porque las economías de la región... no registran correspondencia estricta entre la potencialidad produc-

tiva alcanzada y el producto que generan, sino también por la forma que asume el reparto social del producto obtenido, es decir, por los extremos de desigualdad que caracterizan a las sociedades latinoamericanas... La desigualdad se constituye así en el principal factor determinante de la pobreza; y la superación de ésta no depende sólo del crecimiento económico global sino también de los términos de la distribución del ingreso y los cambios que ellos registren".²⁰

1.6 *El capital*

Entre los elementos que constituyen el capital agropecuario y forestal el más importante es la tierra. No sólo por el valor que llega a tener en un momento dado, sino porque en la mayoría, si no es que en la totalidad de las explotaciones, constituye el eje central en torno al cual gira el proceso productivo.

La historia de México, sobre todo en el campo, es la historia de la lucha por la tierra.

Desde la etapa de lo que podría llamarse acertadamente como apropiación originaria, que se identifica a partir de la conquista, se ha vivido una lucha muy enconada por la posesión del suelo.

La merced real y la encomienda permitieron a los capitanes y a los soldados que participaron en la conquista de México adueñarse de importantes extensiones. El latifundio fue característico de esta etapa. Los vencedores recibieron no sólo la tierra, sino la fuerza de trabajo indígena para ponerla en produc-

²⁰ Vuskovic. P. *Ob. Cit.*, p. 23.

ción. Algunos de los beneficiarios, los que tenían conocimientos e iniciativa, lograron considerables avances en la introducción de nuevos cultivos y en el desarrollo de las plantas propias de México. Otros establecieron importantes unidades ganaderas, pero la explotación forestal tuvo, desde esa etapa, carácter exhaustivo. Muchos de los terrenos antiguamente boscosos perdieron para siempre su cubierta arbolada, a lo largo de los tres siglos de historia colonial.

El reparto de tierras se apoyó en el despojo de las comunidades indígenas, tanto de las tierras que se explotaban en forma particular, como de las áreas comunales, que constituían el modo tradicional de aprovechar ese recurso. En casos muy contados se respetaron las propiedades comunales, bien fuera por el alejamiento de los pueblos indígenas o por la dificultad de llegar hasta donde se encontraban situados los terrenos. Desde ese entonces subsistieron las que más adelante se denominarían zonas de refugio.

Las formas de explotación basadas en grandes extensiones no eran muy eficientes desde el punto de vista económico y por lo mismo los propietarios iniciaron su recurrencia al crédito, acudiendo a la única institución capaz de concederlo: la iglesia.

La falta de pago del capital, más los abultados intereses que generaban esas deudas, obligaron a muchos de los propietarios originales a ceder sus tierras al clero. En otros casos, los servicios recibidos de la iglesia se pagaban con la donación de terrenos a su favor. Por esas vías: donación y embargo, este proceso iniciado desde la etapa colonial había hecho posible que ya en el México independiente de mediados del siglo pasado, el principal propietario de los suelos agrícolas, ganaderos, forestales y de muchos

predios urbanos fuera la iglesia. Las leyes de reforma, concretamente la llamada Ley Lerdo, vino a modificar ese estado de cosas. Era necesario cambiar la tenencia de la tierra y para ello era preciso desamortizar los bienes eclesiásticos. Esta acción tenía como mira fundamental volver a la circulación el capital no utilizado por la iglesia con fines productivos. Parte sustancial del mismo era precisamente la tierra susceptible de aprovechamiento en las actividades primarias.

La Ley Lerdo se aplicó también, de manera implacable, a las comunidades civiles, esto es a los terrenos de los pueblos indígenas. La expropiación de la tierra solamente podían realizarla aquellas personas capaces de cubrir el costo de las indemnizaciones. Esto, junto con la magnitud de las áreas, favoreció la concentración de las superficies agropecuarias y forestales en pocas manos. De este modo se fortaleció el latifundio. Más adelante, como efecto de las leyes de colonización y de terrenos baldíos, dictadas por el gobierno de Porfirio Díaz, pudieron consolidarse y ampliarse en forma sustancial esos latifundios. Algunos de ellos llegaron a sumar más de 2, 5 y hasta 7 millones de hectáreas.

La concentración de la tierra implicaba la subsistencia de una producción agropecuaria y forestal basada en la explotación y el sometimiento de la fuerza de trabajo en la forma de servidumbre. Así, se tienen patrones y peones.

La revolución y la reforma agraria.

La contribución de la lucha por la tierra al proceso revolucionario de 1910 fue muy importante, precisa-

mente por la magnitud y extensión que tenían los grandes latifundios y por las masas de peones que trabajaban para unos cuantos patrones. La revolución, aún dentro de su proceso en marcha, tuvo reclamos de tierra y libertad. Ello aceleró la toma de decisiones y la elaboración de disposiciones jurídicas sobre el reparto agrario.

En su sentido original, Luis Cabrera, quien sin duda contribuyó en mucho a la elaboración de la ley agraria del 6 de enero de 1915, entendía esos requerimientos en la forma siguiente: la restitución de los ejidos debe representar, señala, "un medio de complementar el salario del jornalero". Esto es, se aceptaba la necesidad de restituir la tierra a sus antiguos propietarios, pero no se indicaba cómo podían ellos dejar de ser explotados por los grandes propietarios.

La revolución fue más lejos de la simple restitución de la tierra a sus poseedores legítimos, al considerar la necesidad de dotar de tierras a otros campesinos. Esto es, la creación de nuevos ejidos.

La revolución, por su propio carácter, no iba a plantear únicamente la necesidad de una propiedad colectiva. A este respecto debe quedar bien claro que las tierras ejidales pertenecen al ejido, esto es a la comunidad. Era preciso incorporar a los beneficios del reparto a otros campesinos y agricultores, que no habían nacido y crecido dentro de comunidades indígenas.

Por ello en 1925, el gobierno de Calles dicta dos ordenamientos de primordial importancia: el primero es la Ley Reglamentaria sobre la Repartición de Tierras Ejidales y la Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, y el segundo es la Ley de Irrigación.

En el primero, quedó claro que el ejido, además de ser una propiedad comunal, debe fraccionarse en parte para constituir las parcelas, como unidad de producción de cada ejidatario. A este respecto, cabe reproducir el texto siguiente:

“(La) seguridad necesarísima para despertar el interés del campesino en el cultivo y aumento de la producción de las tierras, así como ese arraigo del mismo campesino a la parcela, indudablemente que lo da la pequeña propiedad individual...

“El ejidatario que entra en posesión de su parcela, tendrá el arraigo a la tierra que se busca, y la seguridad de que, llenando determinados requisitos, el principal de los cuales es ponerla en cultivo y no abandonarla, nada ni nadie podrá arrancarle la posesión de su tierra... pues aquella parcela constituye el patrimonio de la familia y está garantizado su uso por él y los suyos”.²¹

Esta fragmentación de la comunidad ejidal en parcelas habrá de ser el eje de muchos problemas en los ejidos, como se podrá ver más adelante.

Por otro lado, la Ley de Irrigación destacaba:

“...El Ejecutivo Federal cree que es una obligación que tiene contraída para con el pueblo y sus representantes legales de ambas cámaras, expresar con toda claridad y firmeza los objetivos que persigue al enfrentarse con el problema de irrigación del país, siguiendo las bases que establece el proyecto de Ley

²¹ Tomado de Silva Herzog, Jesús. *El agrarismo mexicano y la reforma agraria. Exposición y Crítica*. FCE, México, 1959.

que presenta a vuestra consideración, y estos objetivos son: Primero, desarrollo de la producción agrícola del país mediante el aumento del área cultivada y asegurando las cosechas de las superficies ya en cultivo. Segundo, creación de la pequeña propiedad, mediante el fraccionamiento de las tierras que se irrigen, facilitando en esta forma la resolución del problema agrario. Tercero, liberación económica de una gran parte de la masa campesina del país, fijándola a la tierra como pequeños propietarios.

“Hay en nuestro medio campesino, fuera de la gran masa del campesino humilde, del antiguo peón a quien nunca se le permitieron otra cosa que alquilar sus brazos al hacendado, y al que liberan de esa condición social y económica las leyes agrarias que la Revolución dictó y puso en vigor, otra clase que pudiéramos llamar «campesino medio» o liberado apenas en parte por sus solos esfuerzos... Se trata de esa masa campesina que forma lo que pudiéramos llamar la clase media de los agricultores y que serán, mediante el desarrollo de las obras de irrigación, los pequeños propietarios que queden colocados, por sus intereses y aspiraciones, entre los ejidatarios y los grandes terratenientes y, de esta forma, atenuarán en mucho los choques violentos de aquellos intereses, sirviendo de estímulo con su ejemplo a los ejidatarios y de barrera a la ambición monopolizadora de los latifundios.”²²

El reparto agrario que derivó del movimiento revolucionario no fue inmediato. Obregón, Calles, así como los presidentes que gobernaron el país durante el llamado maximato, avanzaron muy poco en esta ma-

²² *Ibid.*

teria. En efecto, hasta 1931 solamente se habían repartido 6.8 millones de hectáreas entre 3.778 ejidos. Es muy revelador de esa falta de interés saber que sólo se habían distribuido poco menos de dos millones de hectáreas de labor.

El cambio ocurre, precisamente, con el gobierno de Lázaro Cárdenas, cuando se reparten 18 millones de hectáreas, muchas de las cuales se localizaban en regiones del país con alta productividad o en superficie que podía incorporarse a la producción en el corto plazo.

Además del reparto agrario, la Ley de Fomento a la Ganadería, que se expide en 1937, brinda seguridad a los propietarios de las fincas pecuarias para invertir en el mejoramiento de sus instalaciones y en motivar su interés hacia el desarrollo de esta actividad, misma que había sufrido la destrucción masiva de sus pies de cría por la incidencia del proceso revolucionario y que en esa fecha se encontraba en franca crisis.

Para dar una idea más objetiva de lo que significaron las acciones de ese reparto agrario, basta subrayar que conforme al Censo Agrícola de 1940 se aprecia que existía una superficie de labor de 14.8 millones de hectáreas, de las cuales 7.8 millones correspondían a particulares y 7 millones a los ejidos. Es más, los ejidatarios disponían de un millón de hectáreas de terrenos con riego, en tanto que los particulares sólo detentaban una extensión susceptible de regadío que totalizaba 738 mil hectáreas.

El reparto agrario, unido a la organización y el apoyo financiero que recibieron los ejidatarios alentaron el arranque del desarrollo agropecuario y forestal moderno de México. A fines de 1940, se tuvieron

resultados positivos en la producción de bienes primarios y pudieron superarse, por vez primera, muchos de los volúmenes de producción de alimentos que se habían logrado en el porfiriato.

La contrarreforma.

Las reacciones en contra del reparto se dieron muy pronto. En 1942 se expidió el Código Agrario, que fija varias limitaciones a este proceso. En primer lugar, se indicó que sólo podrían ser objeto de reparto las fincas que se localizaran en un radio de acción de 7 kilómetros, a partir del lugar más densamente poblado por la comunidad solicitante. Se establece que la unidad de la parcela ejidal será de 6 hectáreas en terrenos de riego o de humedad y de 12 hectáreas en tierra de temporal; pero al mismo tiempo, se declaran como inafectables las propiedades que tengan 100 hectáreas de riego, 150 hectáreas si se dedican al cultivo del algodón y hasta de 300 hectáreas si están ocupadas por plantaciones de café, plátano, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales. El Código al confirmar las facilidades que había otorgado la Ley de Fomento Ganadero apoyó la subsistencia de muchos latifundios.

Posteriormente, en 1946, a sólo un mes de haber tomado posesión de la Presidencia de la República, Miguel Alemán reforma el Artículo 27 Constitucional en sus fracciones X, XIV, XV. La primera de estas medidas aumenta la superficie de dotación de la parcela ejidal a 10 hectáreas en terrenos de riego, y a su equivalente en otras clases de tierra. Esta medida nunca pudo ser objeto de cumplimiento, como atina-

damente señalara el maestro Jesús Silva Herzog en 1959.

La fracción XIV otorgó a los dueños y poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, la posibilidad de recibir un certificado de inafectabilidad y la facultad de promover juicio de amparo “contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas”.

En la fracción XV siguen en pie los límites establecidos para la anteriormente llamada propiedad inafectable, que se transforma en “pequeña propiedad”. Además, se establece la equivalencia de una hectárea de riego igual a dos hectáreas de temporal; también, igual a cuatro hectáreas de agostadero de buena calidad; y una hectárea de riego igual a 8 hectáreas de monte o de agostadero en terrenos áridos.

Establece, también, el concepto de la “pequeña propiedad ganadera”, definiéndola como la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, “en los términos que fije la ley de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos”. Esta definición de la capacidad forrajera tardaría más de veinticinco años en precisarse y tampoco perdió con ello su característica de subjetividad.

La misma fracción XV, en un párrafo adicional, declara que las mejoras que realicen los poseedores, ya sea mediante obras de riego, drenaje o cualesquiera otra, aunque modifiquen la calidad de los terrenos, no serán objeto de afectación, aunque se rebasen los límites fijados por la ley.

Estas modificaciones a la legislación agraria propiciaron el nacimiento del neolatifundismo. Los certificados de inafectabilidad, expedidos en favor de los

familiares de los agricultores propietarios privados de predios de 100, 150 o de 300 hectáreas, inclusive menores de edad; de amigos y de prestanombres, solaparon el nacimiento de modernos latifundios, especialmente en las tierras abiertas al cultivo bajo riego. También contribuyeron a la permanencia de grandes y viejos latifundios, sobre todo en las regiones ganaderas del sur y el sureste de México.

El reparto de las tierras de riego, en muchas ocasiones, favoreció a destacados políticos y personas influyentes en el gobierno, que eran prácticamente desconocidos en donde se localizaban los distritos de riego, motivo que dio lugar al nacimiento de los llamados agricultores "nylon", precisamente porque eran tan invisibles como el tejido de las medias.

Junto con la distribución generosa de tierras en favor de la pequeña propiedad, tal y como la definía el artículo 27 constitucional a partir de 1946, se frenó drásticamente el reparto en favor de ejidatarios. Las pocas tierras que ellos pudieron recibir no eran aptas para el cultivo y las más de las veces se trató de terrenos improductivos.

La falta de apoyo crediticio y técnico a las actividades pecuarias y forestales de los ejidatarios favoreció el arrendamiento de los pastizales y de los bosques a los ganaderos privados y a los "rapamontes", quienes pagaban sumas anuales verdaderamente ridículas por el uso de los pastos y de los montes. Esta práctica propició el agotamiento de importantes zonas ganaderas y el fin de varias hectáreas antes cubiertas de bosques.

El cambio de rumbo del reparto agrario modificó profundamente la distribución del recurso. En 1950, se censaron aproximadamente 20 millones de hectá-

reas de tierras de labor. De ellas, 11.1 millones pertenecían a los particulares y 8.8 millones de hectáreas a los ejidatarios. La superficie de riego en poder de los ejidos llegó a 1.2 millones de hectáreas, 20% más que en 1940; mientras que en los predios privados sumaba también 1.2 millones de hectáreas, pero con un incremento de 65% respecto a 1940.

Armando González Santos, en su libro sobre *estructura y utilización de los recursos en la agricultura*, indicó que el valor de la maquinaria agrícola moderna en 1950 era de 136 pesos por hectárea en los predios mayores de 5 hectáreas; en tanto que en los ejidos apenas llegaba a 31 pesos. Es decir, había una diferencia muy amplia en favor del pequeño propietario.

La política agraria seguida por el Presidente Ruiz Cortines no fue muy diferente a la de Miguel Alemán. El reparto de tierras se mantuvo en un nivel muy bajo, habiéndose entregado 3.2 millones de hectáreas en favor de 56 mil campesinos.

A lo largo de la administración ruizcortinista se declaró, en varias ocasiones, que el reparto era imposible de ser activado porque ya no había tierras que repartir. Esta idea, sin embargo, era poco sostenible, toda vez que conforme al Censo de 1950 se apreciaba que subsistían 1.661 fincas particulares con superficies mayores a 10 mil hectáreas cada una de ellas, que ocupaban en conjunto 52.8 millones de hectáreas. Es decir, poco más de una cuarta parte del territorio nacional.

La cuestión agraria para 1960 se había modificado radicalmente. Con base en el Censo, se tenían 668 mil parcelas ejidales de 4 hectáreas o menos. Si a ese grupo se suma otro, compuesto por unidades ejidales con extensiones de 4.1 a 10 hectáreas, que totalizaban

513 mil parcelas se llega a un subtotal de un millón 281 mil parcelas, que representaban el 81% del total de las superficies ejidales en explotación individual.

Por su parte, los pequeños propietarios, con predios de 5 hectáreas o menos, formaban un contingente de 929 mil unidades, que sólo ocupaban una superficie total de 1.5 millones de hectáreas. En esas condiciones no es difícil entender por qué subsistía la pobreza en el campo y por qué entre los núcleos más pobres de todo el país figuraban precisamente los campesinos. Las pequeñas propiedades, que podrían ser catalogadas como verdaderos minifundios significaban el 86% del total de las unidades en explotación.

El éxodo de los campesinos a las ciudades, que se había iniciado por la atracción de empleo, ingresos y educación que ejercían las grandes ciudades, se transformaba gradualmente en una motivación de rechazo al campo. La fuerza de trabajo rural excedente no encontraba acomodo en el ejido, ni en el parvifundio privado. Esto acrecentó las corrientes migratorias a las regiones de agricultura comercial del norte y noroeste de México, a las zonas metropolitanas de México, Guadalajara y Monterrey, a muchas ciudades de tamaño medio, como Puebla, Juárez, Querétaro, León, y, desde luego a los Estados Unidos.

El malestar de los grupos campesinos por el letargo en que había caído el reparto agrario tuvo varias expresiones de abierto descontento. Esto dio lugar a que en las administraciones de Adolfo López Mateos, Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría Álvarez se intensificaran considerablemente las acciones agrarias. El reparto volvió a cobrar cifras muy relevantes, pero su impacto en la producción primaria y en el

crecimiento del mercado interno fue limitado, toda vez que en su gran mayoría se trataba de terrenos que no resultaban aptos para el cultivo.

En 1970, el Censo consignó una superficie rural de 139.9 millones de hectáreas. De éstas, 23.1 millones de hectáreas eran de tierras laborables, escasamente el 16.5% del total censado; 74.5 millones de hectáreas estaban cubiertas por pastos naturales y 19.9 millones de hectáreas contaban con cubierta boscosa. El país disponía de 6.6 millones de hectáreas de terrenos incultos pero productivos. En estos últimos tres tipos de clasificación se cuantificaron 6.1 millones de hectáreas, como susceptibles de abrirse al cultivo "en forma fácil y costeable"; y también fueron censadas 15.8 millones de hectáreas, como no aptas para la producción agropecuaria. De estas, 10 millones de hectáreas se habían repartido entre ejidatarios.

De los 23.1 millones de hectáreas de tierras de labor, 18.6 millones de hectáreas (80.5% del total) eran de temporal; 3.5 millones de hectáreas, 15.2%, eran de riego y el millón de hectáreas restante correspondía a terrenos de jugo o humedad. Pertenecían a propietarios privados 10.4 millones de hectáreas y 12.7 millones a los ejidos. Los propietarios privados que disponían de predios de 5 hectáreas o menos eran cerca de 488 mil y ocupaban una superficie de 710 mil hectáreas, es decir, una extensión promedio de apenas 1.455 hectáreas por unidad de producción; en tanto que en los predios mayores de 5 hectáreas se censaron 9.7 millones de hectáreas que correspondían a 337 mil propietarios. Esto es, la extensión promedio por unidad resultaba de 28.8 hectáreas.

El Censo de 1970 precisó la existencia de 22.055 ejidos y comunidades agrarias, que albergaban una población de 815 mil ejidatarios beneficiados.

Los particulares disponían de 1.8 millones de hectáreas beneficiadas con riego, mismas que en su gran mayoría (1.7 millones) se localizaban en predios mayores de 5 hectáreas; en tanto que una extensión similar 1.7 millones de hectáreas era aprovechada por los ejidatarios.

Del total de la superficie de labor censada en 1970 el 76%, esto es 17.7 millones de hectáreas, se dedicaban a cultivos de ciclo corto y 1.5 millones de hectáreas ocupaban los frutales, plantaciones y agaves. Es interesante destacar que 4 millones de hectáreas se empleaban para la siembra de pastos cultivados (17.3%).

La política agropecuaria de Luis Echeverría Álvarez puntualizó la necesidad y conveniencia de la organización ejidal. La expedición de la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria, en 1971, abrió paso a nuevas formas de agrupación y de asociación para facilitar la explotación de las tierras ejidales. Esa Nueva Ley constituye un antecedente inmediato y directo de las reformas al Artículo 27 Constitucional, que se aprobaron en 1992.

Durante las administraciones de José López Portillo y de Miguel de la Madrid, mantuvo actividad el proceso agrario. Pero, en la mayoría de los casos, los nuevos ejidos creados fueron beneficiados con extensiones de labor muy limitadas.

Los datos del Censo de 1980 consignan una extensión sensiblemente inferior a la de 1970. La superficie total censada fue de cerca de 92 millones de hectáreas. Asimismo, se indica la existencia de 3.292 millo-

nes de unidades de producción, incluyendo las "mixtas", generalmente ubicadas en pequeños centros de población y algunas en centros urbanos de relativa importancia.

La superficie de labor censada sumó, a su vez, sólo 23.2 millones de hectáreas. De ellas, 19.3 millones estaban formadas por tierras de temporal, esto es el 83.2%; y 3.9 millones de hectáreas ocupaban los terrenos de riego (16.8%).

La superficie de labor estaba compuesta por 10.956 millones de hectáreas de propiedad privada, 10.606 millones de hectáreas propiedad de los ejidos y 1.612 millones de hectáreas de propiedad mixta. Del total de unidades rurales censadas (3.292 millones) 1.003 millones eran de propiedad privada. De éstas 566 mil o sea el 56.5% eran de 5 hectáreas o menos y ocupaban apenas 790 mil hectáreas. En consecuencia la extensión media por unidad de producción en dichos predios era de 1.398 hectáreas.

Por su parte, en los ejidos, 2.099 millones de unidades en total, el número de ejidatarios con parcela de 5 hectáreas o menos fue de 1.220 millones de unidades. Esto es, el 58.1% del total. Este grupo disfrutaba de 2.886 millones de hectáreas de tierras de labor. Ello significaba una parcela promedio de 2.366 hectáreas.

Si se agrupan ambas categorías, se tendría que de un total de 3.292 millones de unidades de producción rural, que existían en 1980, 1.786 millones de unidades, que representaban el 54% del total de unidades censadas, disponían en promedio de 2.058 hectáreas de labor. En rigor podría afirmarse que esta extensión, salvo tratándose de unos cuantos predios bien ubicados y aprovechados con la más alta técnica,

resultaba insuficiente para garantizar a su propietario o a su poseedor un ingreso capaz de cubrir el costo de la subsistencia familiar. En esas condiciones, el ejidatario, al igual que el pequeño propietario privado, estaba obligado a servir como jornalero, procurar una ocupación complementaria, como las artesanías, o definitivamente conseguir una fuente de ocupación diferente al cultivo de la tierra.

La superficie beneficiada con riego (3.9 millones de hectáreas) estaba repartida casi por igual entre ejidatarios, 1.9 millones de hectáreas, y pequeños propietarios, 1.8 millones de hectáreas. La superficie restante, 200 mil hectáreas, correspondía a unidades mixtas.

En 1990, conforme a los datos preliminares del Censo Agropecuario y Ejidal, fueron objeto de estudio 4.280 millones de unidades de producción rural. Esto significa un crecimiento de 30% respecto a 1980, debido principalmente a una mayor cobertura del marco censal. La superficie censada fue de 111.7 millones de hectáreas. De esta suma 31.7 millones de hectáreas correspondieron a tierras de labor. La superficie de cultivo se encontraba distribuida entre 3.795 millones de unidades de producción. Correspondieron a tierras de temporal 26.0 millones de hectáreas, el 82% de la superficie total de labor, y 5.7 millones de hectáreas a terrenos beneficiados con riego, 18%.

Consigna este Censo la existencia de 29 951 ejidos y comunidades rurales en las cuales se registraron 3.539 millones de ejidatarios y comuneros. Esto es, el número de unidades ejidales estudiadas fue superior en 68% al registrado por el Censo de 1980. La superficie de labor (31.7 millones de hectáreas, como se ha dicho) había crecido sólo en 36.6% desde 1980.

En 1990, conforme al propio Censo, los ejidos ocupaban una superficie total de 102.9 millones de hectáreas, lo que significa un poco más de la mitad del territorio nacional. Sin embargo sólo entre el 10% y el 15% de ellas correspondía a tierras de labor. Estaban parceladas 28.4 millones de hectáreas, mismas que habían sido entregadas a 3.022 millones de ejidatarios.

Adicionalmente, no estaban parceladas 74.4 millones de hectáreas de terrenos ejidales y comunales, lo cual corrobora, por un lado, que la mayoría de las tierras objeto de reparto no eran apropiadas para el cultivo; y, por otro, la permanencia de la costumbre de disponer colectivamente de los pastos, los bosques y de los terrenos incultos, pero productivos.

La reforma reciente.

Desde la campaña electoral de 1988 fue muy notoria la presencia de grupos interesados en dar por terminado --de manera legal y definitiva-- el reparto de la tierra. A pesar de que existían centenares de peticiones agrarias no atendidas, algunas con expedientes de 25 y hasta 30 años o más, en 1992 se dio paso a la reforma del Artículo 27 Constitucional para poner fin al reparto agrario.

Antes de entrar al detalle de la nueva legislación es importante subrayar que, en rigor, subsistían en 1992 cientos de latifundios en México, en su mayoría disfrazados por las facilidades que brindaba la propia ley: la titulación fragmentada, que ponía a salvo grandes extensiones que se aprovechaban por un solo propietario, o bien el amparo, que había dejado en suspenso el reparto de muchos latifundios.

Los últimos acontecimientos de Chiapas dejaron en evidencia varias propiedades susceptibles de ser fraccionadas, pero tal situación no es privativa de esa entidad federativa, sino que es extensiva a la República.

Arturo Warman, destacó sobre la reforma reciente, que:

“El Artículo 27 Constitucional terminó con el reparto agrario, esto es, con la obligación ilimitada del Estado de «dotar con tierras y aguas suficientes... conforme a las necesidades de su población sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten...» (texto del Artículo 27 Constitucional antes de la reforma de 1992). Para explicar esta medida hay que recordar que desde 1917 se dotó a 30 mil ejidos y comunidades con un poco más de 100 millones de hectáreas que representan más de la mitad del territorio nacional. 3.5 millones de ejidatarios y comuneros fueron dotados o reconocidos. La letra y el espíritu de este ordenamiento se cumplió mientras hubo posibilidad. Incluso se cometieron excesos al dotar tierras sin uso económico y hasta superficies inexistentes en la rígida realidad física. Los ejidatarios y sus familias, 15 millones de mexicanos, son más numerosos que la población total del país cuando se inició el reparto. Hay que decirlo con claridad: la obligación del Estado de dotar con 10 hectáreas de tierra a cada solicitante era imposible de cumplir de manera continua y permanente, sobre todo frente a una población que creció casi seis veces desde el inicio del reparto agrario.

“El mismo Artículo 27 que ordenaba el reparto mandaba respeto a la pequeña propiedad. Contradicción irresoluble que mermaba la fortaleza del Estado

y sembraba incertidumbre e intranquilidad en el campo mexicano. La promesa de un reparto infinito para una población creciente frente a un territorio limitado ya no cumplía con los propósitos que en su momento acordaron los Constituyentes en 1917. El reparto había dejado de cumplir su función redistributiva de la riqueza nacional.

“A partir del Censo agropecuario de 1940 la concentración de la tierra aprovechada, lo mismo ejidal que particular, no muestra variaciones significativas pese al reparto más grande de la historia entre 1964 y 1970. El número de solicitudes por tierra que no pudieron resolverse por la carencia de superficies afectables ya era más elevado que el número de demandas atendidas. El reparto permanente despertaba expectativas e ilusiones que se convirtieron en desaliento y frustración. También alentaba falsas representaciones y estructuras mediadoras que lucrabán con el conflicto y la intranquilidad. No se repartía riqueza y oportunidad, se extendía y prolongaba pobreza, restricción e incertidumbre”.²³

La parcela ejidal había sido --casi desde su creación-- motivo de serios conflictos: los ejidatarios beneficiados por el reparto debían apoyar y respetar las decisiones de los líderes o autoridades de la comunidad con el propósito de ser considerados en los planes de crédito, en los programas de mejoramiento técnico o en los de precios de garantía. Los miembros del ejido que no aceptaban esas decisiones, muchas veces injustas y arbitrarias, quedaban sin apoyo y no

²³ Warman, Arturo. “La reforma al Artículo 27 Constitucional”. *Perfil de La Jornada*. Marzo 8, 1994, p. II.

podían cumplir con la obligación de mantener cultivada su parcela. Algunos líderes ejidales, ambiciosos y deshonestos, aprovechaban esa circunstancia para cultivar las parcelas abandonadas y con ello recibir beneficios adicionales, que les daban mayor poder en la comunidad.

En otras ocasiones, las autoridades ejidales arrendaban las parcelas abandonadas y las de las viudas o las que pertenecían a los huérfanos acrecentando así su dominio sobre la comunidad campesina.

El crecimiento de las comunidades ejidales significaba una presión permanente y creciente sobre la tierra. Las solicitudes de ampliación o extensión de los ejidos eran abundantes y representaban para los líderes otra de sus herramientas para afianzar su posición de privilegio.

Estos fenómenos, en su conjunto, quebrantaron la unidad de producción y por lo mismo la capacidad económica de los ejidos. Algunos líderes se transformaron en caciques y muchos de los miembros de la comunidad con derechos a salvo para recibir tierra perdieron la esperanza de ser atendidos y emigraron.

Con el propósito de cumplir el objetivo de propiciar un desarrollo rural que sea equitativo, según el propio Warman, “la nueva legislación *permite y hace transparente todas las posibilidades de asociación* que propicien una eficaz y justa conjunción de los factores de la producción, lo mismo para los ejidatarios, que para los propietarios”.²⁴

Estimular la formación de sociedades de producción rural requería, como premisa, modificar la condición legal de la parcela. La reforma de 1992 estable-

²⁴ Warman, A. *Ob. Cit.*, p. III.

ce la propiedad privada de la parcela ejidal, previa constitución de una Asamblea Ejidal que autorice la desincorporación de la parcela en cuestión de la propiedad ejidal. Entre tanto, el ejidatario tiene, de inmediato, capacidad para transferir el usufructo de la parcela hasta por treinta años, renovables, o bien queda capacitado para vender o enajenarla en favor de otro miembro de la comunidad ejidal. Esto es, la parcela deja de ser un bien de uso y disfrute sólo por su poseedor y éste deja de tener la obligación de cultivarla.

En el fondo, en la nueva legislación se acepta un fenómeno que había sido común en el campo mexicano: el arrendamiento de las parcelas ejidales en favor de terceras personas. Pero, además, se va más lejos al propiciar la transformación de la parcela ejidal en propiedad privada. Con esto se puede quebrantar la base misma de la comunidad ejidal, que ha sido un pilar de apoyo para resistir la desigualdad, la miseria y la carencia de estímulos técnicos y financieros a la producción.

A su vez, la tierra no parcelada, esto es la de aprovechamiento comunitario por el ejido, no puede ser objeto de enajenación. Pero sí puede arrendarse en uso por treinta años y es posible ofrecerla en usufructo como garantía de las obligaciones en que incurra la comunidad ejidal.

Es importante en el propósito de alentar proyectos productivos la facultad conferida a los ejidos por la reforma de 1992, en el sentido de aportar las tierras comunales a una asociación en la que tomen parte los ejidatarios y otros inversionistas.

Los solares urbanos, en que habitan los ejidatarios, podrán ser objeto de propiedad privada y sólo se

excluyen los solares urbanos de uso común, que seguirán siendo inalienables.

Esta reforma ha generado inquietudes porque se teme que puede favorecer un nuevo proceso de concentración de la tierra en pocas manos. Al respecto, cabría señalar que este factor no tiene el mismo peso en el campo que en el pasado lejano. La acumulación de tierras era vista como símbolo de poder y riqueza, garantía de prestigio social.

Los cambios operados en las técnicas de producción facilitaron que sin manejar grandes extensiones pudieran obtenerse, con ventaja, grandes utilidades en la explotación de superficies mucho menores.

Más adelante, las nuevas formas de producción, apoyadas en el crédito, el arrendamiento y las compras "al tiempo" permitieron a los comerciantes e intermediarios controlar los productos y su realización en el mercado. En esas condiciones, la gran propiedad dejó de ser llamativa, e inclusive los latifundios empezaron a ser vistos como costosos e ineficientes.

La rentabilidad que alcanzan otras actividades económicas, como diversos servicios: el comercio, el transporte, las comunicaciones, las finanzas y la computación, así como la industria, atraen capitales y sus dueños difícilmente los aplicarían a la compra de la tierra de uso agropecuario, cuya rentabilidad resulta comparativamente menor.

Por su parte, quienes controlan la producción y distribución del producto agropecuario no tienen necesidad de distraer recursos financieros en la compra de tierras; tierras de las que no necesitan ser

propietarios para manejar la producción y, por tanto, la tierra como mejor convenga a sus intereses.

Los empresarios agrícolas, que llegan a dirigir el proceso productivo en superficies de millares de hectáreas de riego, no requieren incurrir en gastos adicionales para manejar, a través del arrendamiento, el recurso tierra, como si fuera de su propiedad.

Ello no obstante, es probable que muchos terrenos ejidales bien localizados, ya sea cerca de las ciudades que muestran un crecimiento rápido o también a corta distancia de los principales centros de atracción turística, pasen a manos de particulares.

No será fácil, y tampoco inmediato, integrar sociedades mercantiles exitosas en las tierras ejidales. La mayoría de los ejidos carece de terrenos de calidad óptima. Los mejor ubicados ecológicamente son los apropiados para favorecer el desarrollo de la ganadería, pero pocos disponen de infraestructura de transportes y de energía. Algo similar pasa con los bosques ejidales.

Las dificultades empiezan pues dentro de los mismos ejidos. Más del 90% de la superficie de labor que han recibido los ejidos se localiza en tierras de temporal. Más del 50% de los ejidos existentes, o sea cerca de quince mil comunidades, carecen de agua entubada y el 80% del total "no tienen ni siquiera brecha siendo sus caminos de herradura o simplemente veredas".²⁵

Conforme al Censo Ejidal de 1988, se tenía que:

"1) El 54.4% del total no recibía ningún tipo de asistencia técnica.

²⁵ Téllez, L. *Ob. Cit.*, p. 242.

- “2) El 58% de los ejidos no contaba con tractores. En las pocas existencias de esta maquinaria había serias diferencias regionales en distribución. Chihuahua, Durango, Guanajuato, Michoacán, Sinaloa y Zacatecas concentraban 56% de las existencias de tractores.
- “3) Sólo 37.8% de los ejidos contaba con, al menos, un tipo de instalación agropecuaria, como hornos o silos forrajeros, baños garrapaticidas y naves para cerdos y aves.
- “4) Casi 90% de los ejidos carecía de algún tipo de instalación agroindustrial, como beneficiadoras de frutas y empacadoras, y las pocas que existían eran en su mayoría rudimentarias y de bajo nivel tecnológico de transformación”.²⁶

Aquí cabe considerar que la comunidad ejidal persiste en el monocultivo del maíz, inclusive en terrenos no aptos para fines de labranza, por su necesidad suprema de subsistencia. No es que ignoren los ejidatarios otras oportunidades u otras técnicas para cambiar el uso de la tierra. Simple y sencillamente los apoyos técnicos y el financiamiento no les ha llegado, ya sea porque ha sido canalizado hacia otros agricultores o hacia otros sectores.

La situación de los ejidos y el patrón de vida de la mayoría de las comunidades ejidales llevan a la conclusión de que el camino para un desarrollo más rápido del campo y sobre todo más justo requiere mucho más que la simple formación de sociedades mercantiles. Las demandas por una evolución menos desigual de las comunidades rurales están en el orden del día y no pueden esperar.

²⁶ Téllez, L. *Ob. Cit.*, p. 246.

Composición del capital.

En relación con otros elementos que forman parte del capital invertido en las unidades de producción agropecuaria y forestal del país, la información disponible es fragmentaria, muy escasa y se encuentra dispersa. Sin embargo, algunos datos permiten establecer relaciones de interés para apreciar las tendencias del proceso de capitalización.

En el Censo de 1970, el valor del capital total invertido en el sector primario se estimó en 169.787 millones de pesos. El valor de las tierras, considerando las de labor y las no laborables se calculó en 89.234 millones de pesos, cantidad que significó el 52.6% del total. Otro componente importante es el valor de las existencias de ganado vacuno, a las que se asignaron un importe de 46.271 millones de pesos (27.3% del total).*

En un segundo plano figuran otros elementos. La maquinaria, los vehículos, motores y equipos de labranza alcanzaron un valor conjunto de 8.470 millones de pesos (5.0% del total). A su vez, las existencias de animales de trabajo fueron valoradas en 5.304 millones de pesos (3.1% del total).

La distribución del capital invertido por tipos de productores muestra que de un capital total estimado en 156.800 millones de pesos, resultado de excluir el monto correspondiente al valor de los animales existentes dentro de las poblaciones, 75.175 millones de pesos (48.0% del total) pertenecían a propietarios de predios mayores de 5 hectáreas, 69.185 millones de pesos (44.1% del total) a eji-

* Los valores están expresados en pesos corrientes de 1970.

dos y comunidades, y 12.441 millones (7.9% del total) a propietarios de predios de 5 hectáreas o menos.

A pesar de que los valores totales acusan una distribución similar entre propietarios de predios mayores de 5 hectáreas y ejidos, la composición del capital invertido en cada uno de esos sectores muestra grandes diferencias. En el caso de los propietarios de predios mayores de 5 hectáreas, el valor de las tierras, estimado en 35.592 millones de pesos constituye el 17.3% del capital total; en tanto que en el caso de ejidos y las comunidades, el peso de este componente, cuyo valor se calculó en 50.591 millones de pesos, significó el 73.1% del total respectivo.

El valor del capital invertido en maquinaria, vehículos, motores e implementos agrícolas fue de 6.210 millones de pesos (8.3% del total) en los predios mayores de 5 hectáreas y de 1.963 millones de pesos en los ejidos para significar sólo el 2.8% del total. El valor promedio del capital invertido por los propietarios de predios mayores de 5 hectáreas en este rubro resulta, en consecuencia de 18.427 millones de pesos; mientras que el importe promedio invertido por ejidatario en este grupo del capital es de 2.408 millones de pesos.

La desigualdad es clara también en el caso del capital que representaban las existencias de ganado vacuno. En los predios mayores de 5 hectáreas, éste era de 24.790 millones (33% del total). El valor medio correspondiente a una explotación de este grupo era, en consecuencia, de 73.560 millones de pesos; en tanto que el mismo concepto significaba un capital promedio de 11.829 millones de pesos por ejidatario, puesto que el total correspondiente era de 9.631 millones de pesos, cantidad que representaba el 13.9% del total invertido por ejidos y comunidades.

El reparto de la tierra, como señalaron varios investigadores en aquel momento, no había estado acompañado de otras acciones encaminadas a fortalecer la unidad de producción que representaba cada ejido.

Tendencias recientes

Desde 1970 a la fecha, la información disponible sobre el capital invertido en el sector agropecuario y forestal del país es más escasa. Algunos elementos dispersos y las opiniones de los investigadores permiten advertir las tendencias, pero no cuantificar los esfuerzos orientados a procurar la modernización de las explotaciones.

Al respecto, cabe apuntar que entre 1970 y 1987 la evolución del parque de tractores registró un crecimiento importante, particularmente de 1970 a 1982. Después de este último año se advirtió, en lo general, un movimiento a la baja. En efecto, entre 1970 y 1976 a pesar de la resistencia de los agricultores privados para invertir, sobre todo en 1975 y en 1976, al dictarse resoluciones agrarias que afectaron sus propiedades en algunas zonas de riego del Noroeste, el parque de tractores pasó de 91.354 a 119.748 unidades, un crecimiento del 31.1%.

Entre 1977 y 1982 tuvo lugar un aumento muy importante en el ritmo de la actividad económica, especialmente entre 1979 y 1981. Dicha expansión, con tasas reales de crecimiento superiores al 8% anual, junto con las acciones de estímulo a la producción agropecuaria, alentaron la inversión en el campo. El parque de tractores pasó de 126.496 a 168.836 unidades entre 1977 y 1982, lo que equivale a un crecimiento de 33.5%. Es decir, ligeramente superior al del sexenio anterior.

La crisis económica que se inició en el segundo semestre de 1981 frenó el crecimiento de las existencias de tractores. En 1987, el parque registró un total de 161.470 unidades, un decremento de 4.4% respecto al total observado en 1982.

La tasa de reposición de las unidades en promedio del 6.7% anual acusa varios fenómenos: primero que muchos de los tractores existentes tienen más de 10 años de operación; segundo, que varios de los tractores que se emplean se encuentran muy rezagados técnicamente, y tercero, que el proceso de capitalización en el campo no ha tenido, en particular desde 1982, el vigor que fue observado en el periodo de rápido desarrollo de la agricultura, mismo que tuvo lugar entre 1946 y 1965. Entre 1983 y 1987, la tasa de reposición fue ligeramente mayor, toda vez que las unidades adquiridas respondieron en mayor medida a la necesidad de renovación del parque nacional de tractores.²⁷

Otro indicador de la capitalización lo constituye el movimiento ocurrido en las existencias de ganado. Al respecto, el número de bovinos creció lentamente entre 1970 y 1987. Pero los totales registrados en 1992 y en 1993 resultaron inferiores al observado en 1987. Entre 1970 y 1987 las existencias de bovinos pasaron de 21.136 millones a 23.090 millones de cabezas. Esto es, un incremento de sólo 9.2% en 17 años. De 1987 a 1993 las existencias descendieron en 0.4%, al registrarse un hato ganadero de 23.010 millones de bovinos en el último año citado.

²⁷ La información fue tomada de la obra denominada *Crisis agrícola y alimentaria de México 1982-1988* de José Luis Calva. México, 1988. Cuadro XI, p. 211.

Por otra parte, las existencias de ganado porcino aumentaron con mayor rapidez entre 1970 y 1985, al pasar de 9.470 millones a 15.411 millones de cabezas. Esto es, un crecimiento de 62.7% en 15 años. En forma similar, su descenso, desde el último de los años citados hasta 1993, ha sido acelerado, ya que es de 35.2% al estimarse el número de porcinos existentes en 1993 en 9.995 millones de cabezas.

Los hatos de ganado caprino y ovino se han reducido desde 1970. En el caso de los caprinos el número estimado de cabezas pasa de 9.192 millones a 6.189 millones de cabezas entre 1970 y 1993. Ello significa una baja de 32.7%. A su vez, las existencias de ovinos descendieron de 4.904 millones a 3.915 millones de cabezas, 20.2% en ese mismo lapso.

Estos movimientos son reflejo de varios fenómenos, que serán comentados en el apartado siguiente, Pero en éste, es importante destacar que la actividad pecuaria acusa una merma muy notable en su capital. Fenómeno negativo al que no son ajenos los avicultores. El número de aves de postura aumentó de 47.821 millones a 95.615 millones de cabezas entre 1970 y 1987, cerca del 100%. A su vez, el número de pollos pasó de 61.507 millones en 1970 a 113.184 millones en 1985, esto es, tuvieron un crecimiento del 84%. A partir de entonces las existencias han sido menores. En el caso de las de aves de postura se tienen, en 1993, 1% menos que en 1987 y en pollos se registran 12% menos que en 1985.

A su vez, el número de guajolotes o pavos, que había crecido significativamente entre 1970 y 1985 al pasar de 3.284 millones en 1970 a 9.223 millones de cabezas en 1985, esto es que casi se había triplicado, acusa también un descenso desde el último año men-

cionado, al estimarse en 1993 una existencia de 5.343 millones de cabezas, 42.1% menos.²⁸

Inversión Pública

Uno de los componentes importantes del proceso de capitalización observado en el medio rural ha sido el gasto público. Las inversiones en infraestructura de riego, los trabajos de conservación del suelo y el agua, las tareas de sanidad animal, el mejoramiento genético, la formación de praderas, entre otras, han contribuido a incrementar el acervo del capital agropecuario y forestal.

El gasto público canalizado al desarrollo rural creció relativamente más de prisa que el gasto total ejercido por el sector público entre 1970 a 1976. Posteriormente, con la puesta en ejecución de los programas del Sistema Alimentario Mexicano, el gasto orientado al sector agropecuario aumenta su participación en el total hasta alcanzar 12% en 1980. Desde 1982 en adelante, aunque el gasto público para el desarrollo rural creció en términos monetarios, medido en términos reales (a precios de 1980) acusa un descenso apreciable, tendencia que sólo se rompe en 1990 y 1992.

El abatimiento del gasto público canalizado al desarrollo rural fue mucho más acentuado que el ocurrido en el gasto total del sector público, tendencia que posiblemente influyó en el ánimo de los agricultores y ejidatarios y se manifestó en la declinación de la inversión destinada al campo.²⁹

²⁸ Las cifras provienen del *Quinto Informe de Gobierno. 1993*. Anexo, p. 383.

²⁹ Los datos se obtuvieron a partir de información que figura en la página 278 del Anexo correspondiente al *Quinto Informe de Gobierno. 1993* y en la página 427, cuadro 2 del *Informe Anual. 1994* del Banco de México.

Seguramente una de las transferencias de capital más importantes que han ocurrido en México es la correspondiente a las tierras de riego. El gobierno federal, desde 1925 a la fecha, ha invertido sumas muy considerables en la infraestructura hidráulica para facilitar el riego en extensiones muy considerables. Las tierras beneficiadas han sido entregadas a los agricultores privados y a los ejidos prácticamente sin costo.

Hoy, cuando al influjo del neoliberalismo todavía está de moda en México --aunque ya no en muchos países del mundo-- criticar las acciones económicas del Estado, valdría recordar que merced a esa intervención se han beneficiado con riego poco más de 5 millones de hectáreas, donde se obtiene la parte mayoritaria del producto agrícola.

Entre 1973 y 1993 fueron incorporadas al cultivo con riego 1.613 millones de hectáreas: 1.057 millones con obras mayores y 556 mil hectáreas con obras menores. En ese mismo periodo fueron mejoradas las estructuras que sirven a 328 mil hectáreas y se rehabilitaron otras 899 mil hectáreas.

Como efecto de la declinación de las inversiones públicas, en términos reales, y a consecuencia del mayor costo de las obras, la superficie incorporada en los últimos años (1986-1993) es notablemente inferior a la beneficiada con antelación.

Según los datos disponibles, entre 1973 y 1976 se incorporaron al cultivo 70 mil hectáreas, como promedio anual. Entre 1977 y 1982, la superficie abierta al riego alcanza una media anual de 129 mil hectáreas. De 1983 a 1988 la extensión beneficiada descendió a 69 mil hectáreas anuales y entre 1989 y 1992, la media anual resulta de 31 mil hectáreas. En 1993, al mes de

junio se habían incorporado 17 mil hectáreas nuevas.³⁰

Inversión extranjera

En contra de lo que con frecuencia suele escucharse, la inversión extranjera destinada al desarrollo de las actividades agropecuarias es muy limitada. En primer lugar cabe advertir que ocupa el lugar menos favorecido en las preferencias de los inversionistas del exterior y, en segundo lugar, debe señalarse que los capitales invertidos en las funciones realmente productivas del campo resultan modestos.

Ello, no obstante, es importante destacar que la inversión extranjera aplicada en las esferas de preparación, industrialización y comercialización de los productos del campo le permite ejercer gran influencia en el derrotero de ciertas líneas, tales como hortalizas y legumbres, vid, caña de azúcar, sorgo, tabaco, cítricos, producción de leche de vaca, porcicultura y avicultura, principalmente.

El manejo de los procesos de industrialización y de comercialización, así como el control de los avances tecnológicos explican el predominio de las empresas extranjeras, sin la necesidad de realizar cuantiosas inversiones en el sector primario.

El proceso de capitalización

El crédito a las actividades agropecuarias y forestales, que podría haber significado un instrumento clave en

³⁰ La información proviene del *Quinto Informe de Gobierno. 1993*. Anexo, p. 382.

el proceso de capitalización registra modalidades que limitan seriamente su potencial en tal sentido. En efecto, el crédito al sector agropecuario y forestal es de escasa cuantía. Entre 1980 y 1993 su participación dentro del financiamiento total es del 3.6% en promedio.

Por otra parte, el crédito al sector primario en su mayor parte es de avío o habilitación para el proceso productivo de corto plazo y sólo una porción poco significativa es refaccionario.

La privatización reciente de la banca comercial, a su vez, ha dado lugar a una contracción mayor en los recursos destinados al campo. En 1992, la reducción de los recursos canalizados al sector agropecuario y forestal fue de 2%, medida en términos reales; y en 1993, en tanto que el financiamiento total se contrajo en 3.8%, el crédito otorgado al campo se abatió en 36.3%.³¹

A pesar de las limitaciones serias que ha enfrentado la capitalización del campo, no cabe duda que se han conseguido avances parciales muy significativos. La mecanización de cultivos ha avanzado, en especial en los estados del norte. El equipamiento de pozos para el aprovechamiento de las aguas del subsuelo ha permitido sustituir los viejos motores de combustión interna por motores eléctricos, más potentes y de mayor eficiencia económica. En muchas regiones agrícolas se aprecian instalaciones para cultivos intensivos, instalaciones que cuentan con dispositivos electrónicos para cuantificar y dosificar agua, fertilizantes, humedad y temperatura ambiental, iluminación y otros elementos que influyen en el rendimiento y en la calidad de las cosechas.

³¹ La información básica corresponde al *Quinto Informe de Gobierno*. 1993. Anexo. Pp. 325 y 374, así como al *Informe Anual*. 1993 del Banco de México. Cuadro 2, p. 427.

El proceso de capitalización en el mejoramiento de instalaciones prediales, en bodegas y en equipos de transporte ha contribuido a facilitar el cambio observado en el padrón de cultivos. El aumento notable de los cultivos forrajeros, por ejemplo, o el avance conseguido en ciertos frutales, como el aguacate y la vid.

En la ganadería tampoco podría comprenderse el avance de la tecnificación y el arranque de explotaciones modernas intensivas sin la concurrencia del capital. Inclusive en las actividades forestales, la mecanización en las tareas de corte y de saca ha estado apoyada en nuevas inversiones.

Sin embargo, el proceso de capitalización, visto a nivel más general, ha resultado insuficiente para dinamizar el ritmo de la actividad sectorial y acusa graves atrasos. Conforme al Censo Agropecuario y Ejidal de 1990, de 3.795 millones de unidades de producción rural que fueron objeto de estudio, 2.383 millones de unidades, el 63% del total, no usaba tractor. El empleo regular de estos equipos estaba mucho más extendido en los estados de la porción norte del territorio nacional, pero en las del sur y del llamado sureste era todavía mayor la proporción de unidades que no los utilizaba. Por ejemplo: 78.6% en Campeche, 83.5% en Chiapas, 84.6% en Guerrero, 80% en Oaxaca y 98.2% en Yucatán.

Por otra parte, el mismo Censo de 1990 informa que de 4.280 millones de unidades de producción rural, que se investigaron con este propósito, 3.517 millones de ellas no utilizaron crédito, ni seguro. Ellas representaron el 82% del total. La falta de cobertura de estos servicios esenciales para la producción rural no fue privativa del sur y del sureste. También en los estados del centro de la República se apreciaron

deficiencias por demás significativas: Hidalgo, en donde el 91.8% de las unidades de producción rural censadas no recibieron crédito, ni seguro, Estado de México 94.7%, Puebla 87% y Tlaxcala 88%.

La capitalización ha sido más intensa en las regiones del país donde se cultiva bajo riego, toda vez que la garantía de disponer de agua y los altos rendimientos relativos que se obtienen estimula las inversiones en mejoramiento de las tierras, equipamiento y servicios colaterales.

Las tierras de riego, a pesar de que se encuentran en cualquier entidad federativa de la República, están concentradas en 11 estados. El Censo de 1990 permite apreciar que de 5.697 millones de hectáreas de riego, Baja California, Coahuila, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas tenían 3.556 millones de hectáreas, en conjunto, que significaban el 62.4% del total.

Por otra parte, los estados del sur y del sureste, que muestran un grado menor de mecanización del proceso de producción agrícola son aquéllos que, junto con los estados del centro del país, retienen la mayor proporción de ejidos. En efecto, 12 de esos estados: Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz, Tabasco y Yucatán, junto con Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán y Puebla alojaban 16.296 ejidos, el 61% del total censado en 1990.

Estos hechos, en su conjunto, permiten apreciar que el proceso de capitalización registrado en las actividades agropecuarias y forestales ha sido más intenso en los predios privados mayores de 5 hectáreas que en los ejidos, agravando las diferencias entre la agricultura comercial y la agricultura de subsisten-

cia y, por tanto, la desigualdad en el ingreso y en los patrones de vida de los agricultores, ganaderos y empresarios forestales, frente a los campesinos, ya sean auténticos pequeños propietarios o ejidatarios.

Luis Téllez –con base en los datos contenidos en la Encuesta Nacional de Productividad Agropecuaria, realizada conjuntamente por la SARH y el INEGI en julio y agosto de 1990– destaca que: el número de “pequeños propietarios” que invirtieron en su terreno durante los cinco años anteriores a la Encuesta fue mayor que el de ejidatarios; que las sumas invertidas por los propietarios privados fueron también mayores a las de los ejidatarios; el acceso al crédito es más extendido entre los agricultores que son propietarios privados y por tanto sus unidades se encuentran más capitalizadas que las “parcelas ejidales”; los ejidatarios acostumbran arrendar tractores para la ejecución de las labores, mientras que los agricultores emplean sus propias unidades; la proporción de agricultores que utilizan sistemas modernos de comercialización es 10 veces mayor que la observada en parcelas ejidales y, además, por su mayor grado de capitalización, la propiedad privada genera más empleos.³²

En suma, el capital, ajeno a la tierra, ha sido insuficiente, desde la crisis de 1982 a 1993 para dinamizar la expansión de las actividades agropecuarias y forestales.

El repliegue del Estado de varias actividades necesarias y estratégicas para alentar la inversión de nuevos capitales en el campo ha dado lugar, en primer lugar, a una descapitalización de varias unidades de

³² Téllez K., Luis. *Ob. Cit.*, p. 245.

producción agrícola, pecuaria y forestal; y en segundo lugar, ha contribuido a ensanchar la desigualdad en las condiciones en que tiene lugar la producción y el intercambio de bienes primarios.

Impulsar un nuevo proceso de avance en estas actividades habrá de requerir la concurrencia de inversiones cuantiosas, especialmente en aquellas regiones y unidades que han sufrido, en mayor medida, el efecto de la descapitalización o que no han contado, desde su origen con recursos para favorecer la formación de capital.

Este es uno de los retos más serios que deberá enfrentar la sociedad mexicana para mejorar las condiciones de explotación de sus recursos naturales y aspirar, con verdad, a un mejoramiento efectivo de las condiciones de vida de quienes menos tienen. Sin base productiva, las obras y los servicios sociales no serán suficientes para alentar el bienestar de las comunidades rurales.

1.7 *Resumen y conclusiones*

1. A nivel mundial, México es uno de los países que tiene mayor extensión territorial. Con una superficie de casi 200 millones de hectáreas ocupa el decimocuarto lugar. Es, también, uno de los países que cuenta con más población: 88.6 millones de habitantes, que le colocan en el undécimo sitio.
2. A pesar de su extensión, solamente el 15% de la superficie total (30 millones de hectáreas) se considera apta para el cultivo. A esta cifra hay que agregar 105 millones de hectáreas que ofrecen potencialidad para el desarrollo pecuario y 20

millones de hectáreas con macizos forestales susceptibles de explotación.

3. No obstante los avances que se han conseguido en la tecnología de la producción agropecuaria, la magnitud y la calidad de los recursos naturales siguen desempeñando, en lo general, un papel preponderante en los resultados físicos y económicos.
4. La imagen actualizada de los recursos agroecológicos de México permite apreciar y estimar la pérdida muy significativa de aguas, suelos, pastizales, bosques y selvas, así como de la fauna silvestre, resultante del empleo de prácticas y sistemas nocivos de aprovechamiento.
5. El conocimiento cada vez más completo y preciso de los recursos naturales permite apuntar que será indispensable invertir cuantiosos recursos financieros con el fin de aprovechar cabalmente las extensiones susceptibles de cultivo y propiciar cambios en el uso de la tierra que contribuyan a una utilización racional del potencial agroecológico.
6. Los esfuerzos orientados a conseguir un aprovechamiento mejor y más intensivo de los recursos naturales deberán intensificarse a la brevedad con objeto de superar las limitaciones que establece la frontera agropecuaria y forestal. En caso contrario, los aumentos en la producción sólo podrían derivarse de una mayor productividad.
7. La integración de la política agropecuaria y forestal, a nivel regional, mediante el establecimiento de distritos de desarrollo rural, abre mayores posibilidades a los cambios en el uso de los recursos naturales atendiendo a principios agroecológicos que permitirían su mejor y mayor

aprovechamiento, así como la conservación del equilibrio biótico.

8. Junto con la reorganización territorial de las actividades agropecuarias y forestales, por las limitaciones que se tienen de recursos hídricos y por la mayor competencia que anima su empleo en otras tareas productivas, es urgente dictar medidas e impulsar acciones orientadas a evitar el desperdicio del agua y el empleo de prácticas nocivas de riego. En este sentido, convendría favorecer la incorporación de nuevas técnicas y sistemas de regadío, que han corroborado su eficiencia productiva.
9. La necesidad de conseguir un desarrollo sustentable obliga a reforzar e introducir medidas tendientes a la conservación de la calidad y cantidad de los recursos acuíferos superficiales y subterráneos. Junto con campañas de concientización será preciso impulsar acciones concretas que permitan preservar el potencial productivo de lagos, lagunas, esteros y ríos, así como el que encierran las aguas del subsuelo.
10. La diversidad, característica distintiva de los recursos naturales de México, requiere ser aprovechada de mejor manera en el fortalecimiento de las ventajas competitivas que tiene el país, particularmente para ciertas líneas de cultivo, producción de frutales, bienes pecuarios y productos forestales.
11. Junto con la reorganización territorial de las actividades agropecuarias y forestales habrá que promover la introducción de prácticas modernas y eficientes de aprovechamiento de los recursos

naturales, que contribuyan a conseguir mayores rendimientos unitarios.

12. A través de una mejor organización de los productores y de los servicios, los recursos naturales podrían ser utilizados más apropiadamente y en forma cada vez más intensiva –de manera que puedan garantizar la permanencia del desarrollo económico en beneficio de las nuevas generaciones– sin menoscabo de su potencial productivo.
13. Desde la década de los treintas, la población de México registró un acelerado ritmo de crecimiento, que se flexiona hasta la década de los años setentas como resultado de las políticas de planeación familiar y la incorporación de la mujer a las actividades productivas.
14. A pesar del desarrollo económico conseguido desde 1935 a la fecha, los datos correspondientes a las condiciones de vida de la población acusan rezagos muy importantes en grado de escolaridad, nutrición y pobreza, mismos que se magnifican en las comunidades rurales.
15. Entre 1970 y 1990 la población del país y la fuerza de trabajo tuvieron cambios muy significativos. Entre 1970 y 1980 la población nacional aumentó en 38.6% y entre 1980 y 1990 solamente creció en 21.5% al llegar a 81.250 millones de habitantes. En los mismos periodos la población económicamente activa se incrementó en 69.3% y 6.6%, respectivamente, lo que refleja la profundidad de la crisis de los años ochentas.
16. La fuerza de trabajo dedicada a las actividades primarias (agricultura, ganadería, silvicultura y pesca) ha perdido importancia respecto al total de la población económicamente activa. En 1970,

significaba 36.8%; en 1980, 26%, y en 1990, 22.6% de sus totales respectivos. Es más, entre 1980 y 1990 la población ocupada en las actividades primarias se redujo, por vez primera, en términos absolutos al pasar de 5.7 millones a 5.3 millones de habitantes.

17. No obstante la tendencia a la baja que acusa la población dedicada a las actividades primarias, su participación en la fuerza de trabajo de México resulta considerablemente mayor (22.6%) que la participación lograda por los trabajadores ocupados en el sector primario de países de mayor grado de desarrollo relativo, tales como Canadá (3.6%) y Estados Unidos (2.8%).
18. Conforme al Censo Agropecuario y Ejidal de 1990 se aprecia la existencia de 3.5 millones de ejidatarios, cantidad que representa el 66% de la fuerza de trabajo ocupada en las actividades primarias. El dato anterior comparado con la cifra que el propio Censo consigna como peones y jornaleros, 1.7 millones de trabajadores, refleja la subsistencia del peonismo inclusive dentro del propio sector ejidal.
19. Con base en datos del Censo de 1990, se estima que 56.7% de la población total ocupada en las actividades primarias (3 millones) obtuvieron un ingreso inferior a un salario mínimo. Dentro de este grupo, que constituye el más pobre entre los pobres, el más desprotegido es el indígena, cuyos índices de vida corresponden a la pobreza extrema.
20. Las cifras oficiales más recientes de que se dispone, correspondientes a la *encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares, 1992*, permiten

RESUMEN Y CONCLUSIONES

apreciar que persiste la desigualdad entre los habitantes del campo y la ciudad. En el primero, 41% del total de hogares percibía ingresos menores a dos salarios mínimos; en la segunda, esta proporción era de sólo 8.7%.

21. La magnitud de la fuerza de trabajo rural, junto con el bajo costo de reproducción de la misma, favorecen la subsistencia de niveles salariales muy reducidos para todas las labores y faenas que no demandan capacidad y experiencia. Pero inclusive en la mayoría de las que exigen esos requerimientos, los salarios del operario rural resultan inferiores al del personal que ocupa la industria y los servicios en tareas comparables.
 22. No obstante las limitaciones que ofrece la educación, la fuerza de trabajo rural ha logrado, en muchos casos y en todas las tareas del campo, gran destreza y habilidad, motivo por el cual puede concluirse que ni en cantidad ni en calidad la fuerza de trabajo ha sido un factor limitante del desarrollo de la agricultura nacional.
 23. Entre los elementos que forman parte del capital agropecuario el más importante es la tierra, no sólo por el valor que alcanza en el mercado, sino porque constituye el eje central de la producción agropecuaria y forestal.
 24. La organización de la tenencia de la tierra desde la conquista hasta el porfiriato tendió a la concentración, a través de la formación de grandes latifundios, que pudieron sostenerse gracias a la explotación de la fuerza de trabajo en la forma de servidumbre.
 25. La contribución de la lucha por la tierra al movimiento revolucionario de 1910 fue muy significativa.
-

tiva, principalmente por la incorporación de los peones acasillados y jornaleros. La respuesta de los caudillos al reclamo campesino fue lenta y limitada en sus primeras etapas.

26. Los reclamos campesinos de restituir las tierras a los ejidos fueron complementados con la dotación de superficies a los peticionarios de tierras, propósito que permitió incorporar a ese beneficio a quienes no habían nacido dentro de las viejas comunidades ejidales.
27. No obstante que el ejido es una forma de tenencia comunitaria, desde 1925 quedó claro el propósito del gobierno de parcelar o de fragmentar la propiedad ejidal. Aunque la parcela no se entregara en propiedad a los ejidatarios, el ejido se fragmenta y la parcela se otorga al campesino a cambio de la obligación de ponerla en cultivo y no abandonarla. En el mismo año, además, se crea la pequeña propiedad, mediante el fraccionamiento de las tierras que se benefician con riego y se procura la liberación de parte del campesinado al dotarlo de pequeñas propiedades.
28. El reparto agrario cobra vida hasta la administración del Presidente Cárdenas, quien repartiera 18 millones de hectáreas, muchas situadas en zonas de riego o en regiones de buen temporal. Este reparto, junto con la Ley de Fomento a la Ganadería, la canalización del crédito y de apoyos técnicos permitieron el avance de las actividades agropecuarias y alentaron el desarrollo económico del país.
29. Las reacciones en contra del reparto de tierras se dieron pronto. El Código Agrario de 1942 y la reforma de diciembre de 1946 propiciaron una

profunda desigualdad en el campo al fijar los límites de la pequeña propiedad hasta en múltiples de 10 y 15 veces la extensión de la parcela ejidal, tratándose de todo tipo de terrenos aptos para la agricultura. En materia ganadera, la ambigüedad de la reforma permitiría la subsistencia de verdaderos latifundios. Pero, además se establece que las mejoras y cambios en las condiciones del suelo, debidas al esfuerzo de los propietarios, no darán lugar a la reclasificación de los predios, y que los menores de edad pueden ser también propietarios de terrenos agrícolas. Estas medidas dieron lugar, de inmediato, a la aparición de los agricultores “nylon”, propietarios de terrenos que no habían sido, ni eran agricultores, y a la aparición del neolatifundismo.

30. El gobierno alentó, además, el arrendamiento de los terrenos de agostadero de los ejidos y de los terrenos forestales de propiedad ejidal o comunarios en favor de grandes ganaderos y empresarios forestales, quienes, en su afán desmedido de lucro, depredaron los recursos naturales.
31. Después de dieciocho años de letargo en el reparto de la tierra, el malestar del sector campesino obligó a reavivar la cuestión agraria. Adolfo López Mateos, Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría Álvarez impulsaron la dotación de tierras. Aunque las cifras que describen la magnitud de la acción son muy considerables, sus efectos en la producción primaria fueron muy limitados, puesto que en su mayoría se trataba de terrenos no aptos para la producción primaria. En las administraciones de José López Portillo y Miguel de la Madrid se mantuvo la dinámica agraria, aunque

a un ritmo menor con resultados también nulos en materia productiva.

32. Según datos preliminares del Censo Agropecuario y Ejidal de 1990 fueron objeto de estudio 4.280 millones de unidades de producción agropecuaria, que ocupaban una superficie total de 111.7 millones de hectáreas. De éstas, 31.7 millones de hectáreas correspondían a tierras de labor: 26 millones de hectáreas de temporal y 5.7 millones de hectáreas de riego.
33. Consigna, el mismo Censo, la existencia de cerca de 30 mil ejidos, que detentaban una superficie de 102.9 millones de hectáreas, poco más de la mitad de la extensión del territorio nacional. Sin embargo, sólo 28 millones de hectáreas se encontraban parceladas, lo que refleja que buena parte de la extensión permanecía inculta y que, en su mayor parte, la tierra recibida por los ejidatarios no era apta para la producción agropecuaria y forestal.
34. En 1992 tiene lugar una nueva reforma agraria, cuyos puntos centrales, son: la facilidad de transformar la parcela ejidal en propiedad privada; la facultad de arrendar la parcela, lo cual significa que el ejidatario no tiene obligación de ocupar y de cultivar su parcela. Con estas medidas se quebranta la base misma de la comunidad ejidal, comunidad que ha permitido a los núcleos campesinos indígenas y no indígenas soportar la desigualdad, el desempleo y la miseria.
35. La tierra de aprovechamiento comunitario, aunque no puede ser objeto de enajenación, podrá arrendarse en uso en favor de particulares y sociedades mercantiles, por treinta años, y ofrecerla en

usufructo como garantía de las obligaciones en que incurra la comunidad ejidal.

36. Aunque es difícil esperar que la superficie agropecuaria y forestal vuelva a concentrarse en manos de grandes propietarios, la reforma, además de romper la espina dorsal de los ejidos y las comunidades rurales, alienta la explotación –sin trabas jurídicas– de los terrenos comunitarios.
37. La concentración de la tierra no se va a dar en términos de propiedad porque los grandes empresarios del campo han corroborado que no se requiere ser propietario para determinar el uso del suelo y apropiarse de los frutos de la tierra, a través de la intermediación, forma más sutil y efectiva de la explotación del trabajo campesino.
38. A pesar de lo anterior, cabe esperar que las tierras ejidales ubicadas cerca de las grandes ciudades y de los centros con potencial turístico pasen con mayor facilidad que antes a manos de propietarios privados para transformarse en fraccionamientos, zonas residenciales y centros de recreo.
39. Aunque se ha querido dar la impresión de gran liberalidad al legislar que sean los propios núcleos ejidales los que determinen el destino final de la parcela y de los terrenos comunitarios, cabe advertir el riesgo que conlleva esta medida de acrecentar el poder de los caciques de las propias comunidades ejidales.
40. Se ha insistido que el propósito de la reforma del 92 es favorecer la formación de empresas de producción agropecuaria en los ejidos. Pero, cuando se conoce que el 90% de las superficies de labor que ellos han recibido corresponde a terrenos de temporal, que más del 50% de los ejidos

existentes carece de agua entubada y que el 80% no cuenta ni siquiera con caminos de terracería o de brechas, cabe cuestionar el éxito de ese objetivo.

41. Respecto a los otros componentes del capital agropecuario y forestal, la información es fragmentaria y dispersa, pero su análisis permite apreciar una profunda desigualdad entre las existencias de ganado, animales de tiro, maquinaria y equipos e instalaciones con que cuentan los propietarios de terrenos mayores de 5 hectáreas y de las que disponen los ejidos y los parvifundistas.
42. Los datos oficiales más recientes permiten apreciar, que a lo largo de los años ochentas, sobre todo a partir de 1983, se frenó fuertemente el proceso de capitalización en el campo mexicano y que las desigualdades regionales, al igual que las ya señaladas entre los distintos tipos de propietarios han tendido a crecer. En términos generales, la capitalización ha sido más intensa en las regiones del norte de la República, especialmente en el noroeste; mientras que en el sur y sureste --también en general-- no se aprecian todavía los resultados de la modernización. Por tipos de suelo, la capitalización ha sido mucho más activa en los distritos de riego que en las zonas de temporal.
43. En conjunto, los datos oficiales disponibles permiten apreciar que el proceso de capitalización ha sido más intenso en los predios privados medianos y grandes (de 50 hectáreas o más) que en las pequeñas propiedades privadas y los ejidos, agravando la desigualdad entre la agricultura comercial y la de subsistencia y, por tanto, las diferencias entre los patrones de vida de los grandes y media-

nos agricultores, empresarios forestales y grandes ganaderos frente a los campesinos, ya sean pequeños propietarios o ejidatarios.

14. Los resultados de la producción agropecuaria y forestal entre 1982 y 1993 permiten advertir que el capital, además de mal distribuido, ha sido insuficiente para promover la expansión del proceso productivo al nivel que requiere la sociedad, especialmente los propios campesinos de México.

PRODUCCION AGROPECUARIA Y FORESTAL

2.1 *Introducción*

A los analistas e investigadores de los problemas del agro que en los últimos veinticinco años han tenido oportunidad de examinar los problemas del desarrollo agropecuario y forestal, les resulta difícil aceptar que este sector fuera el más dinámico de la economía nacional por un largo tiempo. Varios elementos concurren a ese proceso, entre otros, la entrega de la tierra a los ejidatarios, la liberación de la fuerza de trabajo del peonaje, la demanda dinámica de alimentos y de materias primas tanto del interior, como del exterior, la expansión del crédito agropecuario, las inversiones en obras de riego, la canalización de nuevos capitales privados a la modernización de la explotación del campo, los precios de garantía, los subsidios a los energéticos, y los estímulos indirectos a través de obras de infraestructura y el mejoramiento de los servicios.

Con apoyo en tales factores, el sector pudo cumplir exitosamente el papel asignado en el proceso de

desarrollo económico a las actividades primarias: garantizar una oferta abundante y barata de productos alimenticios, aportar fuerza de trabajo indispensable en el desarrollo industrial, servir de mercado amplio a la producción de la industria nacional, favorecer el ingreso de divisas a través de exportaciones, aportar materias primas necesarias para la expansión de la industria, sostener el nivel de subsistencia en las fases depresivas del ciclo económico y alentar el crecimiento y la expansión de la industria y de los servicios.

El crecimiento de la producción agrícola, entre 1940 y 1960, estuvo acompañado de la incorporación de nuevas áreas al cultivo bajo riego; la introducción de semillas mejoradas, desarrolladas en una buena proporción conforme a las condiciones prevalecientes en el agro mexicano; el empleo de nuevos equipos y de mejores técnicas de laboreo; la expansión en el uso de fertilizantes, herbicidas y plaguicidas; la introducción de mejores prácticas para la recolección y el manejo de los productos cosechados.

En la ganadería, la epidemia de fiebre aftosa propició la renovación de los hatos de ganado bovino con sujetos de mejor calidad genética y en la producción de aves, huevo y carne de porcino se iniciaron las explotaciones de tipo intensivo apoyadas en un mayor grado de especialización y cuidado de sujetos de alta calidad genética.

En la silvicultura, las demandas de productos maderables y no maderables aumentaron considerablemente con el proceso de urbanización, que cobró fuerza desde los primeros años de la década de los cuarentas y con la expansión de la red carretera que favoreció el aprovechamiento de bosques y selvas, antes inaccesibles al transporte moderno.

La fuerza y la calidad del desarrollo alcanzado por el sector durante esos años permitió que la productividad de la mano de obra empleada en las actividades agropecuarias, entre 1946 y 1965, creciera en 102%; en tanto que en el mismo lapso la productividad en la industria aumentó en 76% y en los servicios sólo en casi 30%.³³

El progreso del sector, desde luego, no fue general. Algunas regiones, especialmente las ubicadas en el norte del país aprovecharon de mejor manera las ventajas que se brindaban y se colocaron a la vanguardia. Otras, como las del sur, mantuvieron su estructura productiva orientada preferentemente hacia el autoconsumo. Ello no obstante, algunas microrregiones y muchas de las explotaciones enfocaron su acción hacia el mercado y adoptaron las nuevas técnicas de explotación de los recursos naturales.

En general, en todo el país se establecieron nuevas relaciones sociales que vinieron a configurar las unidades de producción. La desigualdad en el nivel técnico de las explotaciones, además de ser evidente en el plano regional, ocurría también en el interior de cada región: los agricultores que habían recibido o que habían conservado en sus manos las mejores tierras, que contaban con el apoyo de la banca, que estaban vinculados a los exportadores o que mantenían nexos comerciales con la industria nacional, que disponían de equipos e instalaciones para el manejo y la distribución de sus productos fueron quienes se beneficiaron en mayor medida. Algunos de ellos se transformaron en empresarios y alentaron un proceso de capitalización. En las primeras fases, esto contri-

³³ Calva, José Luis. *Ob. Cit.* Cuadro 44, p. 145.

buyó al mayor desarrollo del campo. Más tarde, al perder dinamismo la demanda de productos agropecuarios, buena parte de los excedentes derivados de las actividades primarias se canalizaron hacia la industria, el comercio y otros servicios por esos empresarios y otros grandes agricultores.

En las regiones agrícolas del Norte y del Centro del país, los ejidatarios que habían recibido una dotación limitada de tierras y los parvifundistas se vieron en la necesidad de arrendar sus tierras y su fuerza de trabajo para subsistir.

En las comunidades campesinas, especialmente del Sur y del Sureste, se fortalecieron los vínculos y las tradiciones para enfrentar los embates de las nuevas formas de producción y distribución y se continuó la práctica de engancharse en las fincas cafetaleras, la corta de la caña de azúcar, la recolección del cacao, la copra y el plátano, el corte del henequén, en las explotaciones pecuarias o en tareas de aprovechamiento forestal para conseguir un ingreso monetario que permitiera la subsistencia familiar y el cumplimiento de las obligaciones comunitarias.

En las tierras de temporal, muchas de las nuevas unidades de producción lograron afianzar su posición en el mercado, pero la utilización creciente de maquinaria y equipos empezó a desplazar grandes contingentes de fuerza de trabajo, que tuvieron necesidad de movilizarse hacia otras regiones, preferentemente a los distritos de riego, o bien procurar una ocupación distinta en las ciudades del interior. Otros grupos de antiguos jornaleros y campesinos, que abandonaron sus tierras o que carecían de ella emigraron a Estados Unidos.

Desde mediados de los años cincuentas empezaron a ser evidentes los efectos del desplazamiento de los

productos naturales por bienes sintéticos. Además, se agudizó la competencia entre los productores debido a los avances conseguidos en el transporte marítimo y en los otros medios, y también con la aparición de nuevos oferentes, entre ellos los países africanos. Todo esto vino a lesionar el nivel de las cotizaciones internacionales, como las del algodón y el café, que por esa época eran los renglones más importantes de la balanza comercial del país.

Los cambios en la demanda propiciaron un reajuste en el patrón de cultivos de tal suerte que, alentados por la política de precios de garantía, los grandes empresarios y en general los agricultores de los distritos de riego empezaron a producir maíz y frijol. La producción de estas regiones, obtenida a menores costos por unidad de volumen, desplazó a la proveniente de las regiones temporaleras y se generaron excedentes que tuvieron necesidad de exportarse. El gobierno, a través de CONASUPO, se encargó de las ventas al exterior y resintió las pérdidas derivadas del diferencial entre los precios de garantía, a los que compraba, y los precios internacionales, considerablemente más bajos, a los cuales vendía.

También contribuyó a modificar la estructura de cultivos la llamada *ganaderización* de la agricultura. En efecto, la siembra de plantas forrajeras, sobre todo el sorgo, desplazaron otras, como maíz y algodón, tanto en el Norte, como en el Bajío.

2.2 *Producción agrícola*

El producto interno bruto del sector agrícola correspondiente a 1970 se estimó en 156.5 millones de nuevos pesos expresados en precios de 1980. Su valor

representó el 60.8% del producto interno generado por las actividades agropecuaria y forestal, que ascendió, a su vez, a 257 millones de nuevos pesos, cantidad que significó el 11% del producto nacional (2,340.8 millones de nuevos pesos).³⁴

En 1970, la población ocupada en las actividades primarias fue de 4.271 millones de habitantes, cantidad que representó el 36.8% del total de la fuerza de trabajo.

De manera simplista y equivocada en varios estudios, ensayos y planteamientos políticos se acostumbra vincular esos dos relativos (se ocupa el 36.8% de la fuerza de trabajo, pero solamente genera el 11% del producto nacional) para ilustrar la escasa productividad del sector primario. Quienes proceden de esa manera olvidan o dejan de lado el hecho de que el producto interno bruto exclusivamente considera el valor de los bienes finales. En consecuencia, como efecto del proceso de desarrollo económico cada vez es menor el volumen, y por tanto el valor de los bienes producidos en el sector primario que se consumen en estado natural, esto es que pueden definirse como bienes de consumo final. Esto explica que en los países de mayor desarrollo relativo la aportación de las actividades primarias al producto nacional sea muy limitada. En 1989, por ejemplo, solamente representó el 1.4% en el caso del Reino Unido, 1.7% en el de Alemania, 1.9% en Estados Unidos y 2.4% en el de Japón.³⁵

³⁴ Los datos provienen del Anexo al *Quinto Informe de Gobierno*. 1993. y del *Informe Anual*. 1993 del Banco de México. Todos los valores monetarios que figuran en este apartado se expresan en nuevos pesos a precios de 1980, salvo indicación diferente.

³⁵ *The Economist*: "World in Figures". 1993, Edition, p. 41.

Una desproporción tan notoria, como la que muestran los datos de México en 1970 indica, sin embargo, que la población dedicada a la producción primaria era la que recibía los menores ingresos. Esta situación persiste, como podrá observarse más adelante.

La superficie cosechada con cultivos anuales fue de 16 millones de hectáreas y 1.450 millones de hectáreas estaban ocupadas con frutales, plantaciones y agaves.

Si se toma como referencia la población nacional, que para ese mismo año fue de 48.225 millones de habitantes, puede señalarse que existía una superficie de cultivo anual de 0.331 hectáreas por habitante y que por cada persona ocupada en las actividades primarias se tenían 11 habitantes.

Ahora bien, los principales cultivos que estadísticamente acostumbra distinguir la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (arroz, frijol, maíz, trigo, ajonjolí, semilla de algodón, cártamo, soya, cebada y sorgo) registraron una superficie cosechada de 12.390 millones de hectáreas que significaron en conjunto el 77.4% de la superficie total cosechada con cultivos anuales. Su distribución reflejó la preferencia de los agricultores por el maíz y el frijol, cultivos que representaron el 60% y el 14.1%, del área cosechada de productos seleccionados.³⁶

Otros cultivos relevantes por lo que concierne a superficie cosechada fueron el sorgo, con 971 mil hectáreas, y el trigo, que totalizó 886 mil hectáreas.

³⁶ Los datos de producción agrícola, pecuaria y forestal tienen como fuente la carpeta de *Información Estadística* publicada en mayo de 1994 por la Dirección General de Información Agropecuaria, Forestal y de Fauna Silvestre de la SARH.

La cosecha de cereales básicos, maíz, trigo y arroz, alcanzó un volumen cercano a 12 millones de toneladas. La producción de maíz significó el 74% de ese volumen y la de trigo el 22%.

Por otra parte, el volumen cosechado de oleaginosas, ajonjolí, semilla de algodón, cártamo y soya, totalizó 1.171 millones de toneladas. La semilla de algodón aportó el 47% del total.

El volumen de producción de cebada y sorgo llegó a 2.985 millones de toneladas de las cuales correspondieron al sorgo el 92%.

La producción agrícola en 1980

Entre 1970 y 1980, la producción de cultivos anuales acusó cambios muy importantes. Crecieron considerablemente las superficies ocupadas por las oleaginosas y las plantas forrajeras. En cambio se contrajo la extensión ocupada por granos básicos.

La superficie cosechada en 1980 fue de 18.173 millones de hectáreas, de las cuales el 70% (12.721 millones de hectáreas) correspondió a tierras de temporal y el 30% restante (5.452 millones de hectáreas) estuvo compuesto por tierras de riego y humedad.³⁷

La población total censada en 1980 ascendió a 66.846 millones de habitantes. A su vez, la fuerza de trabajo comprendió un total de 21.942 millones de habitantes de los cuales 5.700 millones, el 26%, se ocupaban en las actividades primarias.

El producto interno bruto generado por la agricultura alcanzó un valor de 216.6 millones de nuevos pe-

³⁷ López Portillo, José. *Sexto Informe de Gobierno. 1982*. Anexo I, p. 316.

sos, y el del sector agropecuario y forestal fue de 355.8 millones de nuevos pesos, cantidad que únicamente significó el 8% del producto nacional (4 470.1 millones de nuevos pesos).

La relación de la superficie cosechada por habitante fue de 0.272 hectáreas, extensión que resulta 17.8% inferior a la de 1970. A su vez, por cada trabajador empleado en el sector primario existían 11 habitantes, proporción sólo marginalmente mayor a la observada diez años antes.

Cabe destacar que durante el decenio de los setentas el producto nacional creció, en términos reales, en 6.4% anual como promedio; mientras que el producto interno del sector primario solamente aumentó en 2.9%, circunstancia que muestra la agudización de la desigualdad social y del rezago existente en el medio rural.

La superficie cosechada en 1980 con productos agrícolas principales fue de 12.219 millones de hectáreas, pero su composición era diferente a la de 1970. En efecto, el área cosechada con maíz representó el 55% del total seleccionado y la de frijol el 12.7%, proporciones menores a las observadas en 1970. Los agricultores habían mostrado su preferencia por el cártamo y la soya, oleaginosas cuyo cultivo había sido estimulado con financiamiento, apoyo técnico y garantía de compra por los productores de aceites y grasas.

Asimismo, el proceso de *ganaderización* de la agricultura se intensificaba y una superficie cada vez mayor se dedicaba al cultivo del sorgo. La superficie cosechada con este producto en 1980 alcanzó 1.543 millones de hectáreas, 58.9% más que en 1970. El aliento a la producción de sorgo provino fundamen-

talmente de las empresas trasnacionales orientadas a la producción de alimentos balanceados, que por esta vía pudieron fortalecer su posición de predominio en el mercado.

El volumen de producción de cereales básicos alcanzó un total de 15.604 millones de toneladas, 30.5% mayor al observado en 1970, pero inferior al crecimiento de la población nacional (38.6%), lo que se reflejó en la recurrencia a la importación de alimentos, principalmente maíz.

La producción de oleaginosas fue de 1.511 millones de toneladas, 29% más alta que la de 1970, pero también resultó insuficiente para satisfacer las necesidades de la población nacional.

La producción de granos forrajeros, cebada y sorgo, se cifró en 5.219 millones de toneladas, 74.8% mayor que la obtenida en 1970 y que refleja el ímpetu de la expansión de las actividades pecuarias.

Con el propósito de ilustrar el comportamiento de los rendimientos medios por hectárea de una manera objetiva, se obtuvieron los promedios correspondientes a cada cultivo durante cada tres años. De este modo, los de 1979-1981 muestran crecimientos muy apreciables respecto a los conseguidos en 1970-1972 en los casos de maíz 40.4%, cebada 39%, arroz 37.5%, trigo 32.9% y sorgo 26.9%. Pero en las oleaginosas resultaron negativos los referentes a cártamo -24.7% y ajonjolí -19.5% y comparativamente bajos los de otros productos, como semilla de algodón 14.2% y soya 5.4%.

Las tendencias declinantes de la producción agrícola, pero muy especialmente los resultados deplorables del sector en 1979 impulsaron la iniciación de otro esfuerzo gubernamental, el Sistema Alimentario

Mexicano (SAM), destinado a promover la producción rural.

El Sistema Alimentario Mexicano fue un esfuerzo integral por recuperar la autosuficiencia alimentaria. Con este propósito se pusieron en juego diversas acciones orientadas a promover una mayor producción agropecuaria. Entre ellas, cabe mencionar: el incremento del crédito, el financiamiento a riesgo, la dotación de paquetes tecnológicos, la realización de programas de fertilización, la elevación de los precios de garantía y el estímulo directo a los cultivos de aprovechamiento industrial para impulsar la agroindustria con participación campesina.

Los efectos del SAM se reflejaron en un incremento de la superficie cosechada de maíz, trigo, arroz y frijol por demás apreciable. En 1981, la superficie cosechada de estos cuatro productos fue de 10.695 millones de hectáreas, 45.5% mayor a la de 1979. Tal respuesta mostró claramente la actitud positiva de campesinos y agricultores frente a las medidas de estímulo a su actividad productiva.

Ello no obstante, la crisis económica que se iniciara en el segundo semestre de 1981 quebrantó la continuidad del SAM y las actividades agropecuarias y forestales resintieron, en mayor medida que otros sectores, los impactos negativos de la misma.

Durante 1980 y 1981, el producto interno bruto creció en términos reales al 9% anual, en promedio y el producto agropecuario y forestal aumentó en 6.4%, tasa muy por encima del crecimiento de la población. Pero en 1982, mientras que el producto nacional se contrajo en 0.7%, el de las actividades agropecuaria y forestal descendió en 2.2%, respecto a 1981.

La producción agrícola en la etapa de crisis económica

Entre 1983 y 1989, la actividad económica, medida por la variación del producto interno bruto, sólo creció en 0.7% anual, como promedio, a pesar del aumento de 3.3% conseguido en 1989. Las actividades agropecuaria y forestal, en ese mismo lapso se estancaron, puesto que su producto interno bruto prácticamente no creció (0.06% como promedio anual).

La crisis³ de la economía afectó a todo el sector rural. La demanda interna se contrajo severamente como efecto del abatimiento en el nivel de empleo y la reducción de los salarios reales. Los precios de los productos agropecuarios y forestales se movieron al alza a tasas menores a los de los bienes industriales y los servicios, agravando la desfavorable relación de intercambio que ha sufrido el sector primario y con ello se abatieron aún más la inversión y la acumulación de capital en estas actividades.

Por otra parte, el cambio de condiciones en el mercado internacional de capitales y el alto nivel de endeudamiento del gobierno impedían mantener una política de fomento agropecuario apoyada en altos subsidios a la venta de insumos (combustibles, energía eléctrica, fertilizantes, insecticidas, plaguicidas y semillas mejoradas), inversiones cuantiosas en riego y apoyos técnicos, crédito y seguro subsidiados y precios de garantía.

Los cambios operados en la economía nacional no permitieron a la estructura productiva, salvo en el caso de las hortalizas y de algunos frutales, reorientarse con oportunidad al mercado externo y los defi-

cientes de la producción nacional empezaron a ser cubiertos permanentemente con importaciones.

En 1990, la población nacional censada llegó a 81.250 millones de habitantes. Esta cifra resulta 21.5% superior a la población censada en 1980. A su vez, la fuerza de trabajo, que se cifró en 23.403 millones de habitantes, había aumentado apenas en 6.6%. La población ocupada en las actividades primarias se estimó en 5.300 millones de habitantes, que representaron el 22.6% del total de la población trabajadora.

La superficie cultivada, excluyendo frutales, fue de 18.715 millones de hectáreas, misma que resulta apenas 3% mayor que la de 1980. El producto interno bruto del sector agropecuario y forestal ascendió a 392.7 millones de nuevos pesos, valor que significó una aportación de 7.4% al producto nacional, estimado en 5 271.5 millones de nuevos pesos.

La superficie cultivada por habitante resulta, en consecuencia, de 0.230 hectáreas y por cada persona ocupada en el sector primario se tuvieron 15 habitantes.

Los principales cultivos ocuparon una superficie global de 13.325 millones de hectáreas, que junto con el área sembrada con caña de azúcar (678 mil hectáreas) suman 14 millones de hectáreas, lo que significa el 75% del área total cultivada.

El maíz y el frijol siguieron siendo los cultivos más importantes por lo que hace a la superficie cosechada que registran. El maíz con 7.339 millones de hectáreas significó el 52% de la superficie total ocupada por los cultivos seleccionados más la dedicada a la caña de azúcar. El frijol con 2.094 millones de hectáreas representó el 15% de ese total.

La superficie cosechada con oleaginosas acusó una contracción por demás significativa, puesto que solamente sumaron 773 mil hectáreas. En los cuatro cultivos seleccionados: ajonjolí, semilla de algodón, cártamo y soya se reportaron superficies cosechadas inferiores a las de 1981, cuando éstas sumaron 1.253 millones de hectáreas, esto es una reducción del 38.3%.

Los cultivos forrajeros, que habían recibido impulsos muy considerables hasta 1985, dejaron de resultar atractivos, como efecto de la menor demanda de alimentos balanceados. En 1990, la cebada y el sorgo significaron una superficie cosechada de 2.081 millones de hectáreas, que si bien es mayor en 11.8% a la reportada en 1980, es inferior a la de 1985 (2.143 millones de hectáreas).

En términos generales podrían señalarse estos caracteres: durante la fase crítica de la economía mexicana se mantuvo más o menos constante la superficie destinada al cultivo del maíz. Las razones de esta preferencia son de subsistencia, si se atiende la tipología de los productores. Al respecto, Luis Téllez destaca que en el ciclo primavera-verano de 1991 se dedicaron al cultivo del maíz 2.4 millones de productores, el 45% de la fuerza de trabajo ocupada en las actividades primarias. El 90% de ellos siembra en predios de 5 hectáreas o menos y el 35% de la producción se dedica al autoconsumo.³⁸

La reducción en el cultivo y en el volumen de producción de oleaginosas se ha reflejado en un crecimiento de las importaciones de grasas y aceites comestibles crudos, sobre todo el de palma, lo que permite a los industriales mezclar y refinar materias primas

³⁸ Téllez, L. *Ob. Cit.*, p. 59.

le menor costo unitario y, por tanto, obtener mayores ganancias.

Con el quebranto de la demanda interna de productos cárnicos, se redujeron las existencias de ganado porcino y de aves. Ello propició una contracción en los requerimientos de alimentos balanceados que afectó los precios del sorgo y la cebada, y frenó la expansión de estos cultivos, tendencia que es probable se consolide al liberarse en América del Norte este mercado.

En 1990, el volumen producido de cereales básicos fue de 18.960 millones de toneladas, cantidad que superó en 21.5% la cosecha de arroz, maíz y trigo que se alcanzara en 1980. Esa proporción es similar a la observada en el crecimiento poblacional.

Los crecimientos en el rendimiento unitario de los cultivos principales en el periodo 1988-1990 respecto a los conseguidos entre 1979-1981 resultan muy inferiores a los que se lograron diez años antes: 5% en el caso del trigo, 3.2% en el arroz, 3.1% en ajonjolí y sólo 0.4% en el del maíz. Los correspondientes a otras oleaginosas descendieron (soya -4.1% y semilla de algodón -2.6%) salvo el rendimiento del cártamo, que se mantuvo en 1.067 kilogramos por hectárea. Los rendimientos unitarios de sorgo y cebada también fueron inferiores en 4.3% y 4.2%, respectivamente.

Por otra parte, el rendimiento conseguido en el cultivo de frijol fue en 1988-1990 de sólo 501 kilogramos por hectárea, volumen inferior en 20.1% al obtenido entre 1979 y 1981.

La producción agrícola en 1993

Los datos más recientes de que se dispone confirman las tendencias apuntadas en el caso de la superficie

cosechada. En 1993, el área correspondiente a cereales básicos fue de 7.281 millones de hectáreas, el 67% del total cosechado de principales productos (10.932 millones de hectáreas). La superficie cosechada de cereales básicos resulta, en consecuencia, inferior a la de 1970 (8.476 millones de hectáreas).

Las oleaginosas únicamente rindieron cosecha en 541 mil hectáreas en el año agrícola de 1993, y con granos forrajeros se cosecharon 1.741 millones de hectáreas. En el caso del primer grupo, el área cosechada es inferior en 44% a la reportada en 1970, y en el segundo, aunque la superficie cosechada con granos forrajeros resultó superior a la de 1970 en 46%, es menor en 6.5% a la que se cosechara en 1980. Lo anterior parece confirmar un agravamiento de la crisis estructural que sufren las actividades agropecuaria y forestal.

El volumen de producción de cereales básicos alcanzó un total de 20.358 millones de toneladas, como resultado de los estímulos que se canalizaron, preferentemente a la producción de maíz, cuyo volumen de 16.203 millones de toneladas resultó superior en 10.7% al producido en 1990, pero ligeramente menor al conseguido en 1992 (16.929 millones de toneladas).

Por otra parte, el volumen de producción conseguido en las oleaginosas seleccionadas ascendió en 1993 a 902 mil toneladas, mismo que fue menor en 7% al obtenido en 1990. La producción de granos forrajeros, a su vez, sumó 5.263 millones de toneladas, volumen inferior en 18.7% al conseguido en 1990.

Los rendimientos medios unitarios que se alcanzaron en 1991-1993 fueron, en términos generales, mejores a los del periodo 1988-1990. Los incrementos más

relevantes se obtuvieron en maíz 31.4%, frijol 28.5%, cebada 20.5%, ajonjolí 17.5% y arroz 13.3%.

Los rendimientos en los cultivos de sorgo y de soya crecieron en ese mismo lapso en 6.5% y 6.2%, respectivamente. El de trigo solamente aumentó en 1.2%. Sin embargo las cosechas de cártamo y de semilla de algodón acusaron reducciones significativas en sus rendimientos: -26.2% en el caso del primero y -19.8% en el segundo.

Productividad de la agricultura

Con objeto de ponderar debidamente el nivel de productividad alcanzado por la agricultura mexicana, cabe señalar que los rendimientos medios unitarios conseguidos en 1990 en los cultivos de arroz (3.75 toneladas por hectárea), frijol (0.62 T/ha) y soya (2.01 T/ha) resultan similares a los rendimientos promedio correspondientes a todo el mundo: 3.57, 0.61 y 1.92 T/ha, respectivamente.

En los casos del maíz (1.99 T/ha) y de la cebada (1.87 T/ha) los rendimientos de la agricultura nacional fueron inferiores a los promedios mundiales: 3.63 y 2.53 T/ha, en cada caso. Sin embargo, en la producción de trigo (4.21 T/ha) y de sorgo (3.29 T/ha) los rendimientos logrados en México fueron superiores a los promedios mundiales de 2.58 y 1.31 T/ha, respectivamente.

Si se comparan los rendimientos del agro mexicano con los de Estados Unidos la diferencia en favor de éstos resulta notoria en los casos del maíz 373%, frijol 66%, arroz 63% y cebada 60%. La diferencia puede catalogarse de moderada en los cultivos de sorgo 20% y de soya 14%. En el caso del trigo el rendimiento nacional (4.21 T/ha) supera al de Esta-

dos Unidos en 58% y desde luego al promedio mundial, 2.58 T/ha.³⁹

Las causas de esta diferencia competitiva se encuentran, principalmente, en la dotación de tierras y en el nivel de capitalización por trabajador ocupado. Las tierras de cultivo por trabajador agrícola eran de 61.4 hectáreas en Estados Unidos, mientras que en México solamente se tenían 2.7 hectáreas y los coeficientes de tierras de riego por trabajador resultaban de 5.9 hectáreas en Estados Unidos y en México de sólo 0.6 hectáreas. Además de la desventaja cuantitativa deben tomarse en cuenta las diferencias cualitativas: la profundidad y la textura de los suelos, así como la pendiente, resultan comparativamente mejores en Estados Unidos. A su vez, el agua, la humedad residual del deshielo, la temperatura y el grado de insolación resultan excepcionales en el país del Norte, sobre todo en la zona productora de granos.

En el caso del trigo, si bien México registra mayores rendimientos unitarios por hectárea, cabe señalar que se trata de un cultivo que se realiza principalmente con riego, mientras que en Estados Unidos se practica en condiciones de temporal. Luego la ventaja competitiva que se tiene en términos de volumen, se pierde en términos de valor.

Por otra parte, la dotación de capital muestra que en Estados Unidos existen 1.5 tractores por trabajador agrícola, mientras que en México sólo hay 1 tractor por cada 100 trabajadores. El número de cosechadoras-trilladoras en Estados Unidos es de 209

³⁹ Los datos fueron tomados de Téllez, Luis. *Ob. Cit.* Cuadro 24, p. 60.

por cada mil trabajadores agrícolas; en tanto que en México la proporción sólo es de 2.⁴⁰

Consideraciones generales

Los datos correspondientes al comportamiento de los cultivos anuales a lo largo de 1970-1993, permiten advertir acerca de la necesidad de brindar atención especial a objetivos de producción regional, a partir de consideraciones de fondo sobre los requerimientos del consumo nacional.

En su definición habrá que tomar en cuenta el nuevo marco de condiciones y de facilidades que crean la integración de zonas de libre comercio con América del Norte, Chile y el Grupo de los Tres, así como las oportunidades que habrán de derivar de los últimos acuerdos del GATT y de los que puedan surgir de la Organización Mundial de Comercio.

En la definición de objetivos, y por tanto en la selección de políticas e instrumentos para alcanzarlos, será indispensable tomar en cuenta la diversidad de las unidades de producción rural y su capacidad de respuesta a los estímulos. No todas las unidades de producción están vinculadas al mercado, ni el propósito de sus acciones se orienta a lograr las mayores ganancias posibles. De ahí la necesidad de preparar programas realistas, que consideren las medidas y el tiempo apropiado con el fin de favorecer los cambios que reclama el patrón de cultivos.

⁴⁰ Los datos corresponden a un ensayo de José Luis Calva Téllez intitulado *Efectos de un Tratado Trilateral de Libre Comercio en el sector agropecuario mexicano*, publicado por la Universidad Autónoma de Chapingo en 1992. Ver nota 41.

Tampoco debe pasar por alto que algunos cambios, como impulsar la producción de hortalizas y verduras, así como el cultivo de plantas ornamentales, que hoy parecen recomendables, habrán de enfrentar una competencia cada vez más cerrada y deberán resistir las prácticas de los *brokers* y comisionistas, estas sí, sin duda, orientadas a lograr el mayor beneficio, independientemente del origen de la producción.

Asimismo, será conveniente tomar nota que este tipo de cultivos demanda, día con día, inversiones mayores en instalaciones y en implementos, así como en insumos cuya finalidad es llenar los requerimientos de la demanda por productos altamente tipificados y homogeneizados, inversiones que sólo pueden realizar las empresas agrícolas o los grandes agricultores. Puede ser que varios productores se beneficien de las oportunidades que genere este mercado, especialmente el de exportación, pero difícilmente llegará a incorporar un gran número de unidades y a significar una proporción relevante de la superficie cosechada.

Hortalizas y verduras

La producción de hortalizas y verduras tiene una importancia considerable. En 1990, se cosecharon poco más de 83 mil hectáreas de jitomate (tomate), 66 mil hectáreas de chile verde, 44 mil hectáreas de cebolla, 24 mil hectáreas de tomate verde, 17 mil hectáreas de calabacita, 15 mil hectáreas de pepino y 8 mil hectáreas de zanahoria. Además, se cultivan col, coliflor, brócoli, oca y otros bienes cuya producción es absorbida por las grandes empresas que controlan el procesamiento de verduras, ya sea enlatadas o

simplemente precocidas y congeladas; o bien por otras firmas que mantienen relaciones comerciales con canales de distribución o que participan directamente en el mercado de Estados Unidos, destino principal y con frecuencia exclusivo de las exportaciones hortícolas nacionales.

En 1992, el Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial de la Universidad Autónoma de Chapingo realizó varios análisis por sistema-producto y un seminario para examinar el posible comportamiento de la agricultura mexicana ante la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio.

En esa oportunidad, se precisó, entre otras cuestiones, que: "La producción de hortalizas (en México) representa un rubro importante en la agricultura. Para 1991, con sólo cubrir el 2.7% de la superficie agrícola nacional, aporta el 14.3% del valor de la producción total".⁴¹

La superficie cosechada con producción hortícola en 1991 fue de 544 mil hectáreas, extensión que representa 35% de la superficie que los agricultores de Estados Unidos destinan al cultivo de hortalizas. En cuanto a volumen de producción, la obtenida en México significa escasamente 12% de la norteamericana. En 1989 ascendió a 5 millones 841 mil toneladas.

Desde luego, la importancia relativa de cada producto es muy variable. Mientras que en los casos del cultivo de lechuga, tomate, papa, coliflor y brócoli la

⁴¹ UACH-CIESTAAM. *La agricultura mexicana frente al Tratado Trilateral de Libre Comercio*. Juan Pablos Editor; S.A., México, 1992, p. 39.

producción de México representa menos de 10% que la obtenida en Estados Unidos; en otras hortalizas, como pepino, oca, jitomate y calabacita, la producción de México es casi igual o mayor que la norteamericana.

Los rendimientos unitarios por hectárea son más altos en Estados Unidos, generalmente. Sin embargo, en los últimos años los aumentos conseguidos en la productividad han sido similares por la dependencia tecnológica. En efecto, como afirman Manuel Angel Gómez Cruz, Rita Schwentesius Rindermann y Alejandro Merino Sepúlveda, autores del ensayo que se comenta:

“El capital norteamericano produce, financia y comercializa el grueso de la producción mexicana orientada a la exportación, lo que incide también en forma directa sobre la tecnología utilizada para la producción de hortalizas orientada hacia la producción nacional, puesto que la producción que no pasa los estándares de exportación se destina al mercado interno”.⁴²

La participación o peso relativo de las exportaciones mexicanas de hortalizas en el mercado de Estados Unidos es aproximadamente de 3%. Seis de los productos tienen importancia: pepino, calabacita, berenjena, oca, brócoli y coliflor.

En el caso de los cultivos de exportación, los autores estudiaron los costos de producción en México y en Estados Unidos de los siguientes productos: jitomate, melón, sandía, calabacita, brócoli, coliflor, cebolla, chile Bell y pepino. Sólo en la producción de jitomate y chile fueron favorables los resultados para México. Las razones se encuentran, en: “Primero, en

⁴² *Ibid.*, p. 44.

Estados Unidos son más baratos el empaque, el transporte y la comercialización que en México. Segundo, los horticultores de Estados Unidos tienen mayor productividad por unidad de superficie... La ventaja que representa el costo de mano de obra... se minimiza y se pierde ante estos dos aspectos”.⁴³

Se estima que en el proceso de producción de hortalizas se ocupan aproximadamente 100 000 productores, “sólo 22,000 participan en las exportaciones, de ellos no más de 50 empresas extranjeras y otras tantas familias mexicanas, en muchos casos asociadas con las primeras en los renglones de financiamiento, producción, comercialización, acondicionamiento, transformación y distribución, controlan los mayores porcentajes de la exportación.

“Por ejemplo, en el Bajío guanajuatense existen empresas transnacionales como Bird’s Eye, Green Giant, Campbell’s, Del Monte, etcétera, que trabajan en forma integrada, a través de agricultura de contrato, superficies irrigadas de aproximadamente 5,000 ha por empresa. En la misma región existen grupos de origen nacional como Covemex y Marbran que operan con cifras similares”.⁴⁴

Los comentarios sobre la capacidad de competencia de la agricultura nacional ponen de manifiesto que el grado de capitalización es el factor de mayor peso. Es más, la técnica, la práctica y los equipos se encuentran disponibles en todos los países. Pero sí resultan definitivas las diferencias en la dotación y cali-

⁴³ *Ibid.*, p. 48.

⁴⁴ *Id.*, p. 59.

dad de los recursos naturales por trabajador y sobre todo la inversión en infraestructura, instalaciones, equipos e implementos por cada persona dedicada a la agricultura.

Otros cultivos relevantes

Otros cultivos importantes por la superficie cosechada que alcanzan y por su encadenamiento agroindustrial son: alfalfa, avena forrajera, caña de azúcar y papa. En 1993, las extensiones cosechadas resultaron de 281 mil hectáreas de alfalfa, 319 mil hectáreas de avena forrajera y 81 mil hectáreas de papa. La superficie cosechada con caña de azúcar, en 1991, fue de 642 mil hectáreas.

El cultivo de alfalfa está vinculado estrechamente con la producción de leche. El de avena forrajera apoya la ganadería comercial, pero también representa el último recurso de obtener forraje para los animales de trabajo y para la ganadería de autoconsumo, especialmente cuando las lluvias son escasas o tardías en las zonas temporales.

El cultivo de caña de azúcar está asociado a la producción industrial, tanto de azúcar para consumo directo, como con el dulce que se destina a la elaboración de refrescos. Además, los subproductos se utilizan en la preparación de concentrados alimenticios para ganado bovino.

La papa, que todavía forma parte de la dieta de la población rural, tiene cada día mayor importancia como insumo industrial en la preparación de golosinas.

En el diseño de una nueva política agrícola habrá que considerar que los cultivos de alfalfa y caña de azúcar requieren láminas de riego altas, si se compa-

ran con las que demandarían otros cultivos, razón por la cual sería conveniente realizar estudios específicos y explorar la eventualidad de modificar una legislación anacrónica e injusta que impide el cultivo de otras líneas en las regiones de influencia de los ingenios cañeros.

El resultado de esos estudios podría demostrar las ventajas económicas y sociales de implantar un patrón de cultivo diferente con beneficios para los trabajadores, agricultores y empresarios, especialmente en las regiones alfalferas y cañeras que registran coeficientes muy bajos de productividad.

En el cultivo de papa habrá necesidad de cuidar las negociaciones del mercado libre con el propósito de no lesionar a los productores nacionales, puesto que las empresas extranjeras y mexicanas que controlan el mercado interno de botanas aducen ventajas de precio y de calidad en favor del insumo de importación.

Plantaciones y frutales

En el cultivo de plantaciones y frutales, entre 1970 y 1990, se observó un comportamiento errático. Las especies que registraron un crecimiento más rápido en cuanto se refiere a superficie cosechada fueron: nuez, mango, aguacate, manzana y limón. También aumentaron las áreas cosechadas con uva, melón, sandía y café, aunque a un ritmo menor.

Las extensiones cosechadas con naranja y plátano, que son los frutales de consumo más generalizado en el país, crecieron en forma moderada, muy por debajo del rango observado como aumento medio de la producción.

Otros productos han dejado de interesar a los agricultores, como se deriva de la declinación que muestra la superficie cosechada. En este caso se encuentran los cultivos de fresa, piña y tabaco.

El comportamiento que muestran los rendimientos medios unitarios en las cosechas de frutales es también desigual. Los correspondientes a piña, plátano, naranja, uva y limón crecieron sostenidamente entre 1970 y 1990. En otros como mango, aguacate, manzana y fresa, cuyo rendimiento medio en el lapso 1979-1981 fue inferior al conseguido en 1969-1971, se tuvo una recuperación en 1989-1991. En los cultivos de nuez y de durazno los rendimientos acusan una declinación persistente.

El interés de los agricultores por varios de estos productos se encuentra vinculado al mercado externo. En este caso figuran los cultivos de café, melón, sandía, naranja, fresa, limón, piña y tabaco. No obstante que por la proporción de la producción total que se destina a la exportación solamente parecerían importantes el café, el tabaco, el melón y la sandía, las formas de financiamiento y de control del mercado favorecen la incidencia del sector externo en la producción de todos los bienes antes citados.

Comentarios generales

A lo largo del periodo 1970-1993, la producción agrícola se apoyó primordialmente en recursos propios de los agricultores. El crédito institucional, inclusive durante los años de fuerte promoción a las actividades agropecuarias (1979-1981) y también en la fase de la banca nacionalizada (1982-1988), fue limitado.

Los agricultores prósperos, los que controlan superficies mayores, especialmente en los distritos de riego, son los que tienen más oportunidad de contar con financiamiento bancario para el desarrollo de su función productiva.

Otro sector de agricultores y campesinos, posiblemente el más numeroso en la producción agrícola, recibe apoyo financiero de habilitación o avío de intermediarios, que pueden ser firmas dedicadas a la industrialización de bienes primarios, empresas orientadas a la exportación, representantes locales de los grandes comerciantes que dominan el mercado central, acaparadores regionales o pequeños comerciantes locales.

Este tipo de financiamiento asume, por lo general, estas modalidades: mientras más estrecha y localizada es la relación entre campesino, agricultor y comerciante o acaparador, los intereses son relativamente más altos; y tienden a moderarse las tasas, a medida que es mayor el control del mercado, pero por lo regular las tasas de interés en este tipo de financiamiento son superiores a las bancarias y llegan, especialmente en las regiones temporaleras y de economía campesina, a extremos de usura.

La prestación del crédito incluye, con frecuencia, el suministro de insumos y servicios. En algunos cultivos, especialmente en aquéllos que se destinan a la exportación es costumbre, junto con los recursos financieros, proporcionar semillas de alto registro, fertilizantes, asesoría técnica en las fases de crecimiento y apoyo especializado en la recolección y selección de los productos. En otros casos, simplemente se otorgan fondos monetarios que, en muchas ocasiones

y a sabiendas del prestamista, se canalizan más al sostenimiento familiar que a la producción.

Sin importar las formas específicas que pueda asumir este tipo de financiamiento, su prestación conlleva invariablemente para quien lo recibe un compromiso de venta de la cosecha en favor del prestamista. Esta mecánica operativa, extendida en la agricultura nacional, propicia el control de las cosechas por intermediarios y deja a los auténticos productores al margen de los beneficios que suelen presentarse temporalmente en la comercialización de este tipo de bienes.

Los pequeños productores agrícolas, aunque no reciban financiamientos de comerciantes y comisionistas, sólo en contados casos tienen oportunidad de acceder directamente al mercado, debido a que carecen de equipos propios de transporte y de facilidades para preparar y conservar sus productos. Por lo mismo es frecuente que también vendan su producción a los comisionistas o a los acaparadores locales o regionales.

Las agroindustrias constituyen otra fuente de apoyo crediticio y técnico. Los despepites de algodón, las empresas productoras de aceite y grasas, las procesadoras de hortalizas y frutas, las empacadoras de bienes finales, las plantas vitivinícolas y otras más participan y compiten, mediante esa vía, en la producción primaria.

Como ya habrá podido advertirse, la posición en el mercado resulta abiertamente favorable para quienes financian y compran. En no pocos casos ejercen a nivel local la posición de únicos compradores y a nivel regional es común el oligopsonio, puesto que pocos compradores convienen precio, calidades y fechas de liquidación.

El poder del mercado, especialmente en verduras, frutas y plantas ornamentales, reside y proviene del mercado central. Las compras al tiempo o adelantadas de la producción, el arrendamiento de parcelas y de huertos, el monopolio del transporte y del almacenamiento especializado, así como el acceso al mercado, se manejan para lograr los mayores beneficios, tanto en las buenas como en las malas cosechas.

En la fase final del proceso productivo, el agricultor y el campesino no tienen oportunidad ni medios para procurar mejores precios. Por esta razón es mucho muy común, más allá de lo que suele imaginarse, que los agricultores prefieran perder la producción ante la imposibilidad de recuperar los costos de la cosecha. Esta opción la tienen quienes se han apoyado en el autofinanciamiento, pero los que han recibido crédito se ven en la necesidad de aceptar los precios fijados por las empresas agroindustriales, los intermediarios o los acaparadores que les suministraron los fondos financieros, precios que suelen ser los más bajos del mercado o que se consiguen a través de castigos a la calidad de la producción obtenida.

Crédito, almacenamiento, transporte, transformación y acceso a la distribución final son funciones de la realización del producto agrícola que no son, ni pueden ser ejecutadas, en la gran mayoría de los casos por los agricultores y constituyen en su conjunto eslabones de la intermediación, que lesionan los ingresos de quienes verdaderamente producen en el campo mexicano y que explican la concentración y centralización creciente del valor excedente de explotación.

Entre 1970 y 1985, periodo para el cual se dispone de información detallada, la participación de los sala-

rios en la cuenta de producción del sector agrícola pasó de 21% en 1970 a 19% en 1980 y fue de sólo 12% en 1985; mientras que el excedente bruto de explotación, que significaba 60% del producto agrícola total en 1970, aumentaba su participación a 63% en 1980 y 71.8% en 1985. La relación de excedente de explotación sobre salarios se acrecentó, en consecuencia, de 2.86 en 1970 a 3.32 en 1980 y a 5.98 en 1985.⁴⁵

2.3 *Producción pecuaria*

Entre 1970 y 1991, último año del que se tienen datos oficiales, el valor de la producción pecuaria ha significado, más o menos, la mitad del valor del producto agrícola. En 1991, se estimó en 129 millones de nuevos pesos a precios de 1980.

El producto del sector pecuario muestra, a lo largo de ese periodo, un comportamiento mucho más uniforme. Entre 1970 y 1982 creció, en promedio anual, a una tasa de 3.3% en términos reales, ligeramente por encima del crecimiento poblacional.

A partir de 1982, el crecimiento anual del producto pecuario fue menor y acusó una franca etapa crítica entre 1985 y 1989 cuando las tasas anuales mostraron variaciones negativas. En conjunto, entre 1983 y 1989, el valor de la producción ganadera se abatió en 0.6% anual en términos reales, hecho que refleja la magnitud de la crisis que afectó a este sector. En 1990 y 1991 se observaron de nuevo tasas positivas de crecimiento (2% y 2.8%, anual, respectivamente) pero inferiores a la media anual del periodo 1970-1982.

⁴⁵ Elaborado con base en los datos contenidos en Nacional Financiera. *La economía mexicana en cifras. 1986*. México, 1986. Cuadro 4.2, pp. 120-123.

Bovinos de engorda. Según datos de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, 130 millones de hectáreas (el 65% de la superficie nacional) se destinan a la ganadería. De éstas, 80 millones de hectáreas son aprovechadas para el sostenimiento del ganado bovino. En 1991, la población de bovinos se calculó en 23.271 millones de cabezas, lo que permite establecer un coeficiente promedio de agostadero de 3.43 hectáreas por cabeza, que indica la subsistencia de muchas explotaciones de carácter extensivo.

La tasa de extracción, esto es la relación entre el número de animales sacrificados y la población total de bovinos, creció rápidamente entre 1970 y 1981. Expresada en promedios para grupos de tres años resulta de 13.5% en 1970-1972 frente a 23.7% en 1979-1981. A partir de entonces, la tasa de extracción se mantuvo más o menos constante, registrando entre 1988-1990 una proporción media de 23.8%. Entre 1991 y 1993, la tasa se elevó a 24.7%.

En forma paralela se ha comportado la producción de carne. Entre 1970 y 1980 aumenta en 144%, al pasar de 436.6 mil toneladas a 1.065 miles de toneladas. Esto es, la producción de carne de bovino creció muy por encima del aumento registrado por la población del país en ese mismo lapso (38.6%).

De 1981 a 1990, la producción de carne de bovino pasó de 1.163 millones a 1.114 millones de toneladas, respectivamente. En esos mismos años, la población del país aumentó en 21.5%, proporciones que indican una reducción muy apreciable en el nivel de consumo de carne de bovino por habitante.

A diferencia de otros productos, como en el caso del azúcar, en el cual el consumo de la población mexicana alcanza uno de los índices más altos del

mundo, en el consumo de carne de res se han agravado los deficientes en los últimos diez años.

En la década de los setentas, la producción de ganado bovino de engorda experimentó cambios radicales, que permitieron incrementar la tasa de extracción y el peso promedio de los animales sacrificados. Las engordas de ganado se multiplicaron en los estados del Norte de la República y esta técnica se difundió a otras regiones de alta producción pecuaria.

A principios de los ochentas, la mayoría de los corrales de engorda operaba con apoyos financieros. El alza registrada en las tasas de interés, que fue pronunciada entre 1982 y 1987, especialmente, así como el incremento en los costos de los granos y de los suplementos que se utilizan en la preparación de alimentos balanceados lesionaron la rentabilidad de las explotaciones de carácter intensivo y explican, en buena medida, el estancamiento sufrido por esta actividad.

Las pérdidas financieras quebrantaron la posición económica de los ganaderos y empresarios dedicados a la engorda de reses. Varios de ellos arrendaron sus instalaciones y otros las abandonaron.

No obstante que en la producción pecuaria prevalecen, en lo general, tres tipos de explotaciones, cada vez se aprecia una mayor integración y al mismo tiempo un mayor grado de especialización. En las unidades ganaderas de tipo extensivo localizadas en la porción Norte, en el Sur, en el Golfo y en el Sureste se practica la reproducción y el crecimiento de becerros. Una parte muy significativa de la extracción del Norte, alrededor de un millón de cabezas por año, se exporta a Estados Unidos. El proceso de finalización de estos animales, que básicamente es de engorda, se

realiza en unidades especializadas del Sur de los Estados Unidos.

La otra parte de los animales que se producen en el Norte se finaliza en corrales de engorda que se ubican, por lo general, en los distritos de riego o en sitios de la región que disponen de facilidades para el manejo de granos e insumos y para el movimiento del producto terminado.

En lo que respecta a las otras regiones productoras, cada vez es mayor el número de unidades que se encarga de la finalización de los novillos nacidos en las mismas, pero una parte considerable de la producción de becerros de las regiones del Golfo y del Sur se vende a las zonas del Centro y el Occidente del país, donde se dispone de corrales para engorda.

Durante muchos años y hasta 1990 se mantuvo la práctica de sacrificar los animales exclusivamente en rastros controlados por las autoridades de las grandes ciudades, el de México no era una excepción. De este modo se facilitaban las operaciones de intermediarios, ya fuera acopiadores en las zonas de producción, transportistas e introductores que participaban de los beneficios de los precios que deberían corresponder a los productores de ganado.

Además de que esa intermediación favorecía prácticas indebidas, como el ocultamiento de parte del ganado en el afán de lograr precios más altos, se obligaba a transportar el ganado en pie, lo que ocasionaba mermas considerables de peso en los hatos movilizados y restricciones a la integración y el desarrollo de las zonas de abastecimiento.

Al abolirse la legislación que favorecía esas prácticas se inició la construcción de rastros y empacadoras en las zonas productoras. Algunos de ellos con nor-

mas estrictas de manejo sanitario o tipo inspección federal (TIF), lo que propició el desarrollo del transporte de canales y de cortes selectos en vehículos con sistemas de refrigeración. Esta medida dio impulso, al mismo tiempo, a formas más avanzadas de organización de los productores, que han abatido el intermediarismo *en esta rama* de actividad.

A pesar de los avances conseguidos, se calcula que todavía el 42% de la matanza total se realiza en rastros municipales con bajos coeficientes de utilización y escaso control sanitario.⁴⁶

La distribución desigual del ingreso, que comprime el nivel del gasto disponible para consumo de las grandes mayorías de la población, margina o limita severamente el consumo de productos cárnicos. Por esto, no resulta aventurado afirmar que la evolución de la demanda interna ha sido un factor limitante en el desarrollo de la ganadería, sobre todo en los últimos doce años.

Porcinos. En la porcicultura, los cambios tecnológicos que se han impulsado en los últimos veinticinco años han sido más profundos. La cría y cuidado de los cerdos, que antes era vista como una actividad familiar, empezó a cobrar importancia empresarial y con ello creció de manera considerable la escala de la producción.

Desde 1970 hasta 1984 las existencias de ganado porcino aumentaron consistentemente, al pasar de 9.470 millones a 15.237 millones de cabezas. Esto es, un crecimiento de 61%. Sin embargo, a partir del último año citado, la población porcícola ha descendido rápidamente. En 1993, las existencias se estima-

⁴⁶ Ver Téllez, Luis, *Ob. Cit.*, p. 71.

ron en 9.995 millones de cabezas, es decir, 35% menores a las de 1984.

Aunque en el descenso de las existencias de ganado porcino han estado presentes el cólera y el ojo azul, la incidencia de enfermedades no ha sido tal que explique la magnitud del fenómeno. En forma similar al caso anterior, la razón central de la caída de las existencias obedece a la evolución de la demanda, influida por la distribución del ingreso. Los grupos mayoritarios de la población nacional han limitado su nivel de consumo de productos cárnicos y los grupos de altos ingresos, por su parte, han desviado parte de su consumo a productos importados de mayor calidad y precio similar o competitivo del producto nacional.

Esta situación se ha recrudecido puesto que, al entrar en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, resulta más fácil y más barato consumir vísceras, pieles y grasa provenientes de Estados Unidos, donde la estructura de la demanda discrimina este tipo de productos y por lo mismo les confiere un precio muy bajo.

Aunque la porcicultura sigue siendo practicada a escala familiar, especialmente en las poblaciones rurales y sobre todo en las regiones del Golfo, Sur y Sureste, cada vez cobran mayor importancia las unidades integradas que alcanzan un alto grado de tecnificación y que requieren instalaciones, equipos e insumos especializados. Luis Téllez considera que las explotaciones de alta tecnificación aportan el 30% de la oferta, una proporción similar proviene de granjas medianamente tecnificadas y el 40% restante se obtiene en explotaciones de tipo familiar.¹⁷

¹⁷ Téllez, L. *Ob. Cit.*, p. 71.

Las unidades de explotación porcícola más avanzadas tecnológicamente se localizan en el Noroeste y en el Bajío. Son también numerosas e importantes las que se ubican en los Altos de Jalisco, Estado de México y el norte de Tamaulipas.

No obstante que la carne de porcino es competitiva con la carne de res en la preferencia de los consumidores, requiere para su consumo un mayor grado de elaboración. Esta característica favorece la intermediación que se manifiesta en varias fases: la adquisición de lechones y la compra de animales finalizados, la preparación de piezas de porcino en obrajes, la industrialización que realizan las empacadoras de embutidos y de carnes frías. Esta intermediación tiende a limitar los ingresos que recibe el productor y afecta negativamente el precio que pagan los consumidores finales.

Por otra parte, la intermediación favorece la permanencia de la práctica de transportar los cerdos en pie desde las zonas productoras hasta los principales centros de consumo, lo que frena el avance del proceso de integración que, sin embargo, ha sido capaz de abrirse paso por sus ventajas económicas.

El proceso de modernización de la porcicultura se refleja en la tasa de extracción. En 1970-1972 ésta fue, en promedio, de 54%. Sin embargo, una vez que cobraron impulso las explotaciones tecnificadas y medianamente tecnificadas se redujo considerablemente el tiempo de finalización y, en consecuencia, la tasa de extracción se disparó, hasta registrar un promedio de 130% entre 1982 y 1984.

Al declinar la demanda de carne de porcino, como resultado de que los grupos mayoritarios de la población contaban con un ingreso disponible cada vez

menor en términos reales, la producción tendió a reducirse y también se abatió la tasa de extracción, que alcanzó 99% en 1988-1990. Sin embargo, en 1991-1993 este indicador muestra una sensible recuperación al llegar a 116%.

Entre 1970 y 1984, la producción de carne de porcino aumentó de 239 mil a 1 455 miles de toneladas, esto es en seis veces. Es más, entre 1977 y 1985 el volumen nacional de la producción de carne de porcino fue superior al de carne de res.

Entre 1984 y 1989 la producción de carne de porcino se abatió al registrar en el último de los años citados un volumen de 727 mil toneladas, la mitad de lo conseguido en 1984. Desde 1990, la producción muestra una recuperación. A 1993 se estima un volumen de 844 mil toneladas, 16% mayor al de 1989, pero lejos de equipararse con los niveles conseguidos entre 1980-1984. Esto refleja que subsisten instalaciones improductivas y que varios de los productores han abandonado esta actividad.

Ovinocaprino. La cría y el cuidado del ganado ovinocaprino no ha seguido un avance técnico paralelo, en gran medida porque su explotación se realiza comúnmente con base en el pastoreo en terrenos marginales, como actividad complementaria de la producción agrícola.

La dispersión de los hatos y el número reducido de sujetos que contienen no facilita la introducción de técnicas más avanzadas e intensivas de manejo, lo que ha limitado el avance de los esfuerzos emprendidos para incorporar sementales de alto registro y el desarrollo de nuevas líneas productoras.

Desde 1970 a 1993 la población de caprinos y de ovinos ha descendido. En caprinos, de 9.192 millones de cabezas existentes en el primero de los años mencionados se abate la población a 6.189 millones en el segundo. Es decir, se registra una disminución de 33%.

Por su parte, el ganado ovino, cuya población fue estimada en 4.904 millones de cabezas en 1970 alcanza en 1993 un total de 3.915 millones de cabezas, esto es 20% menor.

A diferencia de lo que acontece en las ramas de bovino y porcino, parte sustancial del consumo de ganado ovinocaprino se realiza dentro de las propias zonas productoras. El sacrificio se practica en mataderos rústicos de tipo familiar. Por otra parte, el consumo de las grandes ciudades favorece la intermediación, indispensable para conjuntar un número de sujetos que sea suficiente para cubrir los costos de acopio y traslado. Inclusive en estos casos, el sacrificio se realiza, por lo regular, con técnicas elementales y poco cuidado higiénico. Sólo una parte minoritaria de la producción se expende en carnicerías especializadas o en restaurantes.

Por la naturaleza del ciclo reproductivo de estas especies y por la preferencia de los consumidores hacia el consumo de animales recién destetados, los coeficientes de extracción son relativamente más altos que los observados en el caso del ganado bovino.

El número de cabezas sacrificadas de ganado caprino aumentó de 1.281 millones en 1970 a 3.336 millones en 1986. Es decir creció en 2.6 tantos. Sin embargo, como en esos mismos años la población de este tipo de ganado descendió en 18%, la tasa de

extracción pasó de una media de 18% en 1970-1972 a 40.7% en 1985-1987.

El sacrificio de caprinos sigue la tendencia general del sector pecuario. Desde 1986 a 1990 la matanza descende. En el último año citado sólo se registró el sacrificio de 2.407 millones de cabezas. De 1991 a 1993 se observa una leve recuperación en el nivel de matanza y en consecuencia la tasa de extracción alcanza su nivel máximo: 42.3%.

El sacrificio de ganado ovino acusa una tendencia distinta. Esto es, entre 1970 y 1986, el número de cabezas sacrificadas aumentó de 947 mil a 1.581 millones para un incremento de 67%, inferior al que alcanza el sacrificio de ganado caprino. Después de ese año pico, el sacrificio se abate para llegar a un nivel mínimo de 1.372 millones de cabezas en 1990. La tasa de extracción, que resultó ser de 23.9% en 1970-1972, se mantuvo desde 1985 hasta 1990 en una media anual de 38.4%. En 1991 se aprecia la iniciación de una fase de recuperación en el sacrificio de animales de esta clase, que alcanza un nivel máximo en 1993 con 1.792 millones de cabezas. La tasa de extracción del lapso 1991-1993 resulta también la más alta que se ha observado en los últimos 23 años: 43.6%.

Aves. La avicultura es otra de las ramas que ha experimentado un cambio profundo. Hasta la década de los años cincuenta ésta era una actividad limitada a la escala familiar. El pollo y el huevo de rancho se consumían en las grandes y medianas ciudades y, por lo general, los productos de esta calidad se realizaban en el mercado a precios mayores que los mismos bienes obtenidos en granjas avícolas.

A partir de los años cincuenta se registraron avances notables en la genética que dieron lugar a la aparición de líneas de alta especialización, tanto en la producción de carne, como en la de huevo. Esta revolución genética vino acompañada con mejores prácticas de manejo y cuidado e instalaciones cada vez más apropiadas al logro de altos rendimientos en el proceso productivo.

En muchas regiones del país, como resultado de estos avances, se redujo la avicultura familiar, hasta el punto de casi desaparecer. En el Sur y en el Sureste, así como en las poblaciones rurales del Centro y el Occidente se mantiene este tipo de explotación enfocada preferentemente al autoconsumo. Ello no obstante, las explotaciones altamente tecnificadas y con mayor grado de integración son las que satisfacen la demanda de los grupos urbanos de la población.

El número de pollos sacrificados, así como la producción de carne han crecido de manera consistente en los últimos veintitrés años. De 1970 a 1980 el sacrificio aumentó de casi 50 millones a 259 millones de cabezas. Esto significa un incremento ligeramente superior a 5 veces. Entre 1980 y 1990 la tendencia acusa una expansión moderada. En efecto, el sacrificio registrado en 1990 comprendió 476 millones de aves, 84% mayor al de 1980. En 1991, la matanza alcanza su nivel máximo, 525 millones de cabezas y en 1992 y 1993 se aprecian volúmenes de sacrificio menores a esa suma en 20 millones de aves aproximadamente en cada uno de esos años.

La expansión de la producción de pollo de engorda ha tenido como estímulo el crecimiento de la demanda interna, no sólo como resultado del aumento poblacional, sino también como efecto del cambio

ocurrido en los patrones de consumo, que en buena medida ha propiciado el precio relativamente menor que tiene la carne de ave frente a otros productos cárnicos.

Esta tendencia general de la producción se rompe en 1992 como efecto de la creciente importación, legal e ilegal, de productos avícolas procedentes de Estados Unidos.

La demanda de carne de pavo o guajolote, a pesar de la extendida y añeja tradición mexicana de favorecer su consumo en festividades religiosas o de tipo familiar, no ha tenido la fuerza suficiente para sostener el crecimiento que mostró la producción hasta el primer lustro de los ochentas.

En efecto, entre 1970 y 1985 el número de animales sacrificados aumentó de 1 millón a cerca de 7 millones de cabezas. A partir del segundo año que se menciona, la matanza acusa una reducción moderada. En 1993, el sacrificio comprendió muy cerca de 4 millones de cabezas, lo que equivale a una baja de 43%, respecto al nivel de 1985.

La producción de pavo, además de la estacionalidad que tiene su demanda, enfrenta la competencia cada vez más cerrada que representa la oferta de animales importados, ya sean congelados o preparados, así como la de productos derivados.

Por otra parte, en la producción avícola enfocada al cuidado de aves de postura se observa un crecimiento sostenido desde 1970 a la fecha. Entre 1970 y 1980 el número existente de esta clase de aves pasó de 47.821 millones a 60.497 millones de cabezas, que dieron lugar a un aumento de 26.5%. En 1990 el total estimado ascendió a 90.734 millones de aves, cerca de

50% más que en 1980. En 1993 se calculó la población avícola de postura en 95 millones de cabezas.

En forma más que proporcional, como consecuencia de la incorporación creciente de aves de mayor calidad genética, se ha incrementado la producción de huevo. En 1980 ésta alcanzó 644 mil toneladas, 76.9% más que la obtenida en 1970. En 1993 el volumen producido llegó a 1.203 millones de toneladas, 87% mayor que el total logrado en 1980.

La producción de huevo, al igual que la de pollo de engorda, enfrenta la competencia externa, competencia que se espera resulte más agresiva al generalizarse las facilidades que brinda el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

La producción avícola es la rama pecuaria donde es más notoria la presencia de empresas transnacionales. Estas mantienen el control en el suministro de pollito de carne y de aves de postura. Participan mayoritariamente en el suministro de alimentos balanceados y de medicamentos. Tienen injerencia marcada en el proceso de comercialización y también cobra cada vez más importancia su presencia en la venta del producto final, a través de expendios especializados.

Aunque el proceso de concentración y centralización del capital se ha dado con mucha fuerza en esta rama y ello ha favorecido una mayor presencia de los productores organizados en el mercado, todavía es muy significativo el peso de la intermediación, sobre todo el que ejerce el mercado central de la ciudad de México, lo mismo en el acopio que en la distribución de pollo y de huevo.

Las exigencias del mercado central, a menudo desmedidas en cuanto a calidad, precio y fecha de

entrega, han llevado a la ruina a los pequeños productores, al punto de orillarlos al abandono de esta actividad. Al mismo tiempo ha favorecido la penetración y el peso cada vez mayor que tienen las grandes empresas.

Producción de leche. La evolución de la producción de leche de vaca, otro de los renglones importantes de las actividades pecuarias, ha seguido el patrón de comportamiento general que muestra esta rama. Entre 1970 y 1980 el volumen producido creció con rapidez, al pasar de 3.758 millones a 6.742 millones de litros. Esto implica 79% de incremento, proporción que supera en poco más de dos veces la tasa de aumento de la población observada en ese mismo lapso.

Entre 1980 y 1990, a pesar de que la producción en 1985 había alcanzado un nivel de 7.173 millones de litros de leche de vaca, la tendencia general acusa un descenso, puesto que desde 1986 a 1989 los volúmenes obtenidos fueron cada vez menores. En 1989, por ejemplo, sólo se produjeron 5.577 millones de litros, 22% menos que en 1985.

A partir de 1990 se inicia la recuperación de esta línea, que alcanza su nivel máximo de producción correspondiente a los últimos veintitrés años en 1993 con 7.185 millones de litros de leche de vaca, cantidad que supera en 28.8% la conseguida en 1989.

En la producción de leche de vaca se observan diferentes formas de organización y existe una escala productiva por unidad muy abierta. Esto es, participan lo mismo empresas muy pequeñas de tipo familiar que grandes consorcios, en los que se agrupan cientos de productores.

Las explotaciones de ganado lechero se pueden calificar en atención a su nivel tecnológico y al propósito central de su producción. De este modo, se tienen unidades de explotación intensiva, que disponen de hatos integrados exclusivamente con animales de alto registro, con predominio de la raza Holstein. Las instalaciones en este tipo de unidades son construidas específicamente para la función productiva que desempeñan: establos, sala de ordeña, almacenamiento de productos, almacenes para el resguardo de insumos, cobertizos para maquinaria y equipo, talleres, enfermería, sala de partos, sala de lactantes y otras que son indispensables para una producción bien tecnificada.

En la alimentación del ganado se combinan los forrajes en verde con raciones de alimentos balanceados y el suministro de suplementos apropiados para alcanzar el mayor rendimiento unitario. Existe cuidado y vigilancia médica permanentes y el producto final, ya sea leche fluida, procesada o sus derivados, se destina al mercado.

Aunque este tipo de instalaciones puede alojarse en cualquier región del país, la mayor parte de ellas se encuentra en la porción árida y semiárida, en particular cerca de las ciudades que constituyen el centro urbano más importante de los distritos de riego o en la periferia de éstos; así como en los alrededores de las tres grandes áreas metropolitanas: México, Guadalajara y Monterrey.

Las explotaciones de este tipo, aunque sean importantes, vistas como unidad por el número de animales que manejan, han tendido a aglutinarse para obtener mayores ventajas operativas y abatir los costos de producción. Este proceso ha dado lugar a la forma-

ción de consorcios lecheros, como en los casos de Lala, Alpura, Boreal y muchos otros que tienen significación a nivel regional.

Por contra, cada vez resulta más difícil y costoso mantener una explotación aislada, en razón de las mayores exigencias de tipo ambiental y el crecimiento de las zonas urbanas, que encarece notablemente el valor y por lo mismo la renta del suelo.

Otro grupo de productores opera en unidades de explotación semintensiva. En éstas se cuenta con ganado productor de buena calidad, pero no de alto registro. La alimentación del ganado se practica mediante el pastoreo de terrenos cultivados para ese propósito y se complementa con esquilmos o forrajes agrícolas y suplementos agroindustriales (urea y melaza). Los animales permanecen en los terrenos cercanos a las instalaciones que se utilizan para el resguardo y la ordeña.

A diferencia de las explotaciones intensivas donde el propósito estriba en ofertar un producto final, envasado y de marca propia, así como obtener subproductos o derivados, que también se mandan a los centros de consumo con marcas distintivas, en las unidades de este segundo grupo la leche de vaca se vende cruda o bronca ya sea en forma directa o a intermediarios. Estas unidades son más comunes en las zonas templadas del Altiplano.

Un tercer conjunto está constituido por las explotaciones de doble propósito. Se diferencian del anterior porque en ellas el objetivo primordial es la producción de carne y en segundo lugar está la producción de leche.

En las explotaciones de doble propósito el ganado permanece en los potreros, donde se han inducido

pastizales que requieren de ciertos cuidados. Las instalaciones son rústicas y elementales y se aprovechan las costumbres de descanso de los animales para realizar las labores de ordeña. Aunque los rendimientos unitarios son menores que los obtenidos en las explotaciones de los dos primeros grupos, el costo por unidad de producto es también inferior. Esta circunstancia ha impulsado la expansión de unidades dedicadas a la ganadería de doble propósito) proceso que ha cobrado mayor impulso con el mejoramiento genético de los animales, a través del cruzamiento de cebú y Gyr con pardo suizo y Holstein; así como con la instalación de plantas para el manejo de la leche y para su transformación en bienes de consumo final. Este desarrollo ha sido muy importante en las zonas tropicales de Veracruz, Tabasco, Chiapas y el Oriente de Yucatán.

Un cuarto grupo comprende las explotaciones de traspatio suburbano, cuyo número tiende a decrecer sensiblemente. Se trata de pequeñas unidades de tipo familiar que explotan hatos compuestos por un número limitado de animales, 20 cabezas por unidad como máximo, de calidad genética muy variada con claro predominio de cruza. La leche se comercializa cruda y una parte se emplea para el autoconsumo, ya sea en forma directa o en subproductos (crema, queso o requesón). Estas unidades se ubican en localidades urbanas de 100 mil habitantes o menos y también son características en las comunidades rurales.

Un último grupo lo forman explotaciones dispersas en todas las regiones ganaderas del país que aprovechan el ganado en pastoreo libre, ya sea en terrenos incultos pero productivos o en suelos que anteriormente se aprovecharon con fines de produc-

ción agrícola o forestal. El suplemento alimenticio se basa en esquilmos forrajeros, generalmente rastrojo de maíz y paja de avena, cebada o de trigo. El fin de esta producción es el autoconsumo y una pequeña parte de la misma se emplea en la elaboración de derivados.

La comercialización de la leche solamente la realizan en forma directa los grandes consorcios y los pequeños productores. En el primer caso, además de la producción propia, los consorcios emplean sus equipos de recolección y sus instalaciones de almacenamiento y de procesamiento para acrecentar el volumen de materia prima que se aprovecha. Esto se consigue mediante la compra de leche a terceros.

La mayoría de los consorcios que producen leche industrializada y derivados no tienen materia prima propia, sino que la adquieren en el mercado. Para tal efecto, y según la región, disponen de equipos propios de recolección o contratan con intermediarios el acopio de leche bronca.

Los productores de leche de vaca, cuyas unidades se localizan dentro de las zonas de influencia de las plantas procesadoras de leche industrializada, prefieren entregar su producción a esos consorcios, ya sea Nestlé o Carnation por la garantía de compra que representan, aunque el precio que obtienen por unidad de producto es frecuentemente inferior al que prevalece en el mercado donde podrían concurrir. Estas plantas industriales operan principalmente en Jalisco, Querétaro, Veracruz, Tabasco y Chiapas.

Otros productores prefieren vender a intermediarios, ya sean proveedores de pequeñas plantas pasteurizadoras o productores de derivados lácteos, o bien distribuidores a detalle de medianos y pequeños cen-

tros de población en los cuales se acostumbra el consumo de leche bronca.

Los auténticos pequeños productores, ya sea de traspatio suburbano o de comunidades rurales constituyen otro grupo que vende leche cruda directamente a los consumidores finales.

México ha sido tradicionalmente, y es, un país con deficientes muy grandes en la producción y en el consumo de leche y derivados. La carencia del producto se procura superar mediante la importación de leche en polvo, renglón del cual es el principal cliente en el mundo.

La rehidratación de leche en polvo y su distribución por una empresa paraestatal (LICONSA) ha permitido atender, en buena medida, las necesidades de la población de bajos ingresos. A pesar de ello, los niveles de consumo acusan la persistencia de deficientes nutricionales en las grandes mayorías de la población.

En paralelo a esa importación, durante muchos años se mantuvo el control sobre el precio de la leche, medida que la mayoría de los productores aducen como la causa principal que frenó la expansión de esta actividad. Al liberarse el precio de la leche en 1990 (su nivel ha tendido a igualarse con el precio internacional) se ha observado mayor inversión y una recuperación en el volumen de producción.

La producción de la leche de cabra tiene mucho menor significación económica debido a las dificultades que enfrenta su mercado. Por el lado de la oferta, la dispersión y el escaso volumen que genera cada unidad de explotación vuelve difícil el acopio y la conservación del producto. Del lado de la demanda, la mayoría de la población no está habituada al con-

sumo de la leche de cabra y las condiciones en que se ofrece el producto, sin envase y sin calidad higiénica, aumenta la resistencia a su aceptación.

En razón de ello, la mayoría de la leche de cabra que se produce se destina a la elaboración de dulces y de queso. La producción de éstos tiene importancia económica en los Altos de Jalisco y en el Bajío.

El volumen producido de leche de cabra, estimado en 1972 en 230 millones de litros, aumentó ligeramente en diez años. En 1982 llegó a 301 millones de litros, 31% más que en 1972. Posteriormente, entre 1982 y 1990 sufrió una declinación significativa, toda vez que la producción de 1990 sólo llegó a 124 millones de litros, esto es 59% menor. Entre 1990 y 1993 se aprecia una recuperación en esta línea productiva, pero el volumen logrado en 1993 de 153 millones de litros representa escasamente la mitad del que fue conseguido en 1985.

Miel. La producción de miel de abeja constituye otra rama de la actividad pecuaria que ha observado entre 1970 y 1993 una dinámica diferente a la del conjunto, en razón de sus características peculiares.

Casi la totalidad de las explotaciones apícolas son de tipo familiar. Sin embargo, los intermediarios que acopian y procesan el producto para su venta, además de establecer colmenares propios, han desarrollado prácticas genéticas y de cuidado orientadas a elevar a calidad y el volumen de la producción.

Las exigencias del mercado, respecto a la calidad del producto, crecieron con el avance conseguido en la presentación de la miel de abeja envasada y tipificada con marca de origen. A esta modernización contribuyó el aumento de las exportaciones, que

representan una parte muy significativa del mercado que tiene este producto.

Entre 1972 y 1981 la producción de miel de abeja creció en forma continua al pasar de 44.616 toneladas a 70.557 toneladas, lo que significa un aumento de 58%. A partir del último año citado, aunque el volumen de producción tendió a bajar moderadamente, el valor de la misma registró una tendencia contraria, lo que explica la permanencia de los productores en el mercado y sus esfuerzos orientados a superar la presencia de la abeja africana, que amenazó con la ruina económica a esta actividad.

Desde 1988, año en el cual se obtuvieron 57.803 toneladas, la producción ha vuelto a crecer de manera sostenida hasta llegar en 1993 a 74.137 toneladas, lo que significa un aumento de 28% en ese lapso.

En la comercialización de este producto, la intermediación desempeña una función importante, puesto que facilita el acopio de la miel. La materia prima puede ser objeto de procesos sencillos encaminados a separar la cera y el polen, así como a suprimir impurezas o bien ser objeto de un tratamiento industrial cuyo objetivo es normalizar la calidad del producto antes del envasado.

La producción no industrializada se vende a granel o en frascos cristalinos generalmente en puestos ambulantes o en los mercados, sin identificación de marca, sin precisión de su grado de pureza y sin respetar una norma de calidad.

La producción industrializada se envasa en frascos o en empaques especiales, llevan marca de fábrica que precisa el grado de pureza y la norma de calidad. Estos productos se expenden en tiendas de abarrotes, tiendas especializadas en alimentos naturistas, tiendas

departamentales y en supermercados. Los productores organizados, por lo regular, procesan y envasan coproductos de la miel de abeja, como el polen y la jalea real.

La apicultura, aunque se practica en todas las regiones del país, tiene mayor importancia en Yucatán y Campeche, Morelos, Estado de México, Michoacán, Colima y Jalisco.

Lana y pieles. En la producción pecuaria tienen también significación las actividades orientadas a la obtención de lana de borrego y pieles de bovino y de ovinocaprino. Por su aportación al valor del producto interno de la ganadería tiene mayor peso relativo la producción de pieles de bovino.

No obstante que la producción de este tipo de bienes se duplicó en volumen entre 1972 y 1986, al pasar de 94 mil a 195 mil toneladas, respectivamente, el país ha seguido siendo importador de pieles de bovino. Las razones que explican este hecho obedecen a la dispersión de las operaciones de sacrificio, el escaso y errático volumen que tiene la matanza en la mayoría de los rastros municipales, las prácticas de herrar y el ataque de plagas, como la de garrapata, que demeritan la calidad de las pieles, y las técnicas deficientes de desuello y preparación que impiden su aprovechamiento en curtidurías y tenerías.

A su vez, la producción de pieles de ovino y de caprino ha mantenido un volumen relativamente constante en el primer caso, desde 1972 a 1993, al fluctuar de 3.341 a 3.396 toneladas. La de pieles de caprino muestra un comportamiento diferente, puesto que aumentó de 4.746 toneladas en 1972 a 7.006 toneladas en 1986, esto es 48%. Desde ese año pico la pro-

ducción descende hasta 1990, cuando se registra un volumen de 4.814 toneladas, una reducción de 31%.

Entre 1990 y 1993 la producción de pieles de cabra tiende a la recuperación al conseguir en el último año mencionado un volumen de 5.372 toneladas.

En la comercialización de pieles es común la presencia de intermediarios, tanto en la fase de acopio, como en la distribución de pieles curtidas.

La producción de pieles de bovino tiene gran potencial de expansión, si se reorganiza la matanza y se mejoran las prácticas de herrar y de cuidado de los animales.

La producción de lana, pese a la falta de organización que muestra el cuidado de ganado ovino, se duplicó entre 1970 y 1985. En este último año el volumen producido llegó a 7.058 toneladas. Desde entonces la tendencia se invierte y en 1993 la producción fue de 4.657 toneladas.

Además de la intermediación, desalienta el desarrollo de la producción de ganado lanar, la fabricación de fibras artificiales cada vez de mejor calidad y acabado, así como de precio sensiblemente inferior, lo que da lugar al desplazamiento de la fibra natural o estimula el tejido de mezclas. En los dos casos, la demanda de lana virgen tiende a comprimirse.

Consideraciones generales

En conjunto, las actividades pecuarias se caracterizan por generar un volumen limitado de empleo. Esta peculiaridad tiende a agravarse con la expansión de las prácticas de ganadería intensiva, una de cuyas finalidades estriba precisamente en abatir el volumen de fuerza de trabajo en el proceso productivo.

En razón de lo anterior, la participación de la remuneración de asalariados en la cuenta de producción muestra entre 1970 y 1985 (último año en que se dispone de información desglosada) una tendencia a la baja. En 1970, esa participación representaba 17.5% del valor total de la cuenta, en 1975 significaba 16.8%, en 1980 descendió a 14.8% y en 1985 solamente le correspondió 11.6%.

Sin embargo, al contrario de lo que ocurre en el caso de la agricultura, en la ganadería no ha crecido la proporción de la cuenta que absorbe el excedente bruto de explotación. Este significaba 43.4% del valor de la producción bruta en 1970 y en 1985 su participación fue de 43.6%.

En cambio, como resultado de la tendencia a la modernización de la ganadería, cada vez es mayor la proporción que corresponde al consumo intermedio dentro del valor de la producción bruta. En efecto, en 1970 ese consumo significó 15.4%, en 1975 había ascendido a 40.2%, en 1980 logró alcanzar 42.5% y en 1985 comprendió el 44.8% del valor total.

2.4 *Producción forestal*

El producto interno bruto del sector forestal creció a la par que la población del país entre 1970 y 1980. En esos diez años, el producto forestal pasó de 13.7 millones a 18.6 millones de nuevos pesos de 1980 con variaciones anuales positivas, salvo en 1971. El ritmo medio anual de crecimiento fue de 3.1%.

Entre 1981 y 1991, último año para el cual se dispone de información, el desarrollo de las activida-

des forestales fue más lento, toda vez que el producto sectorial sólo creció en 0.7% anual.⁴⁸

Si se examina la tendencia de esta actividad, a través del volumen de la producción forestal maderable, el comportamiento en uno y en otro decenio resulta todavía más contrastante. En efecto, mientras que de 1970 a 1980 la producción aumentó de 5.914 millones a 9.048 millones de metros cúbicos de madera en rollo con un crecimiento medio anual de 4.4% en ese periodo; entre 1981 y 1993 el volumen se abatió de 8.954 millones a 7.845 millones de metros cúbicos de madera en rollo con tasa negativa anual de 0.9% en promedio.⁴⁹

A pesar de ello, la importancia relativa del producto forestal dentro del PIB correspondiente al sector agropecuario se ha mantenido desde 1985 en 5.1% del total, como consecuencia de la crisis general que ha afectado el comportamiento de estas actividades.

México ocupa el décimo primer lugar en el mundo por la extensión que tienen sus bosques templados y tropicales. Sin embargo tiene el vigésimo sexto lugar por el valor de su producción.⁵⁰

La superficie arbolada, susceptible de aprovechamiento comercial, se calcula en 20 millones de hectáreas, pero únicamente en 7 millones de esas hectáreas su explotación cuenta con permiso autorizado.

Por otra parte, los especialistas han señalado en varias ocasiones que México tiene ventajas porque sus

⁴⁸ La información básica figura en el Anexo al *Quinto Informe de Gobierno*. 1993, p. 243.

⁴⁹ Los datos correspondientes figuran en SARH. *Carpeta de Información Estadística*, Mayo, 1994, p. 35.

⁵⁰ Téllez, L. *Ob. Cit.*, p. 75.

bosques alcanzan un volumen de crecimiento anual mayor que el correspondiente a los países nórdicos, que son exportadores importantes de productos forestales.

No obstante la magnitud y la productividad de los bosques, la producción doméstica ha sido insuficiente para atender los requerimientos de la demanda interna. El consumo aparente, que en 1970 fue de 7.947 millones aumentó a 13.799 millones de metros cúbicos de madera en rollo en 1980, lo que significa un crecimiento del 7.4% en promedio anual

De 1981 a 1992 el consumo aparente disminuyó de 13.205 millones a 11.099 millones de metros cúbicos de madera en rollo o sea en 1.4%, como promedio anual.

La crisis de la silvicultura ha sido más grave y generalizada que la sufrida por los otros subsectores primarios, particularmente entre 1988 y 1992, toda vez que además del descenso observado en la producción de madera de pino, la especie maderable de mayor importancia, también se contrajo el volumen obtenido de otras especies.

El destino de la producción forestal maderable entre 1970 y 1993 muestra varios cambios. Entre ellos: el volumen que demanda la industria de la construcción ha crecido de manera importante, al pasar de significar el 48% del total en el primero de esos años al 62% en 1993; el consumo de madera por los ferrocarriles, en su mayor parte durmientes, ha decrecido de cerca de 7% a 2% del total en esos mismos años. También, en cuantía apreciable, disminuyó la madera utilizada en la combustión de 13% a 6% en lapso similar.

Por otra parte, la producción maderable destinada a la elaboración de celulosa, que había acrecentado su participación relativa de 20% en 1970 a 33% del total en

1986, desciende bruscamente para significar en 1993 sólo 22%.

En el mismo periodo, a pesar del crecimiento muy importante que han tenido la producción de empaques y de muebles, la participación relativa de la madera destinada a la primera de estas líneas y a la fabricación de chapa y triplay ha disminuido de 4% a 3% y de 5% a 3%, respectivamente.

La fabricación de productos sintéticos de origen químico y petroquímico no sólo ha limitado la demanda de productos maderables, también, y en mayor grado posiblemente, ha cambiado los patrones de consumo de subproductos forestales, que tenían marcada importancia en la economía regional: resinas y gomas, ceras, fibras blandas y duras, así como frutos silvestres y rizomas acusan entre 1970 y 1993 una reducción drástica en sus volúmenes de producción.

Consideraciones generales

Los problemas de la silvicultura nacional se han modificado en el curso de los años. Durante una larga etapa posterior a la revolución de 1910, que prácticamente se prolonga hasta 1946, se siguió la política de vetar la explotación de los bosques. Se pensó que la veda contribuiría a la recuperación de los terrenos forestales y a salvaguardar los bosques. Las consecuencias se manifestaron de inmediato: áreas forestales muy importantes fueron objeto de una explotación clandestina, que en vez de preservar el recurso lo arrasó; otros bosques, por la falta de explotación, envejecieron y fueron presa de plagas y enfermedades; también fue significativa la invasión de terrenos forestales por pastores, ganaderos y agricultores, que

devastaron la carpeta forestal y modificaron con ello el uso del suelo.

La supresión de esta medida trajo consigo efectos igualmente o más nocivos que los propiciados por la veda. El nuevo sistema de concesiones forestales se aplicó sin mayores exigencias de carácter técnico en superficies considerables. Estas concesiones abarcaron predios de propiedad privada y predios ejidales. En estos últimos, el concesionario a cambio de una cantidad casi simbólica por hectárea susceptible de explotación, llamada derecho de monte, quedaba autorizado para talar la carpeta forestal.

Durante esta etapa, que para fines prácticos se extiende desde 1946 a 1976, los concesionarios, salvo casos muy contados, hicieron honor al sobrenombre de rapamontes. Fue ésta, otra fase de destrucción sin medida de la riqueza forestal de México.

Las obligaciones que derivaban de la obtención de las concesiones eran frecuentemente evadidas por la escasez de personal técnico encargado de vigilar su cumplimiento y por la dificultad física de realizar esa función en un territorio muy extenso y pobremente comunicado.

A la tala inmoderada debe sumarse el agravamiento de la corta y la saca clandestina de madera y subproductos debido a que en las últimas fases del reparto agrario se recurrió a la entrega de terrenos forestales. Los ejidatarios beneficiados con estas acciones procuraban en algunos casos alquilar el derecho de aprovechamiento del monte, pero en muchas otras rozaban, talaban y quemaban la floresta para sembrar maíz y frijol, principalmente, o introducían hatos de ovinocaprino al pastoreo que degradaba el renuevo de los bosques y la calidad de los mismos.

Varios profesionistas de la ciencia agronómica argumentaron, durante muchos años, que en México por las condiciones ecológicas de los bosques era posible, y desde luego más económica, la reforestación natural. Esta convicción se transformó en lineamiento político y otra vez sólo en unos cuantos casos fueron atendidas y llevadas a la práctica las recomendaciones técnicas orientadas a la conservación y a la reforestación. En la mayoría de las zonas los recursos forestales continuaron degradándose. Otros bosques y selvas se perdieron y su recuperación, aunque se antoja viable técnicamente, requiere una cantidad considerable de recursos financieros que la vuelve prácticamente imposible.

Algunos recursos forestales, como los árboles productores de maderas preciosas fueron objeto de una explotación desmedida, realizada sin ningún cuidado técnico que atendiera su conservación. En 1993, la producción nacional de esta clase de madera alcanzó un volumen de sólo 35 mil metros cúbicos.

La explotación acelerada y desordenada de los bosques se traduce en indicadores productivos muy pobres, a pesar de las ventajas que puedan significar las condiciones climáticas:

"El rendimiento promedio de los bosques mexicanos es 40% menor que el promedio mundial, en virtud de que la mayor parte de la producción proviene de los bosques y selvas naturales, en donde la cantidad de madera aprovechable por hectárea es menor que la obtenida en plantaciones. Este rendimiento resulta 3.5 veces menor que el de Estados Unidos y 2.3 veces que el de Canadá".⁵¹

⁵¹ Téllez, L. *Ob. Cit.*, p. 266.

Como consecuencia de la producción efectiva comparativamente baja que registran la mayoría de las unidades de explotación forestal, así como por los costos de transporte, relativamente elevados por las distancias de recorrido desde los aserraderos a los centros de consumo, y por las labores de saca, en general realizadas en terrenos de montaña, los precios de la madera resultan caros, situación que favorece y estimula el empleo de tableros aglomerados, lásticos, metales, fibras sintéticas, cerámicas y otros sustitutos, lo mismo en la industria de la construcción, que en la fabricación de postes, pilotes y durmientes, que en la manufactura de muebles.

La actividad forestal, que se quedó rezagada frente al dinamismo de las industrias que demandan productos maderables y no maderables, ha debido enfrentar una competencia cada vez más fuerte contra bienes importados. Al respecto, las compras al exterior de madera han crecido de 254 mil a 907 mil metros cúbicos de madera en rollo entre 1988 y 1992, un aumento de 2.5 veces en sólo cuatro años.

La producción de madera para la elaboración de celulosa tampoco ha sido y no es suficiente para atender la demanda doméstica. En consecuencia, las importaciones alcanzan en 1992 un volumen considerable, 2.162 millones de metros cúbicos, cantidad que supera en 69% la cifra de 1.283 millones de metros cúbicos correspondiente a las compras de madera realizadas en 1988 con ese mismo propósito.

La importación de chapa y triplay, productos que México logró exportar en cantidades importantes (162 mil metros cúbicos como promedio anual entre 1983 y 1990), ha cobrado significación a partir de

1991. En ese año y 1992 el volumen promedio importado fue de 342 mil metros cúbicos.⁵²

Desde hace muchos años, empresarios de la industria de la celulosa y el papel, y varios técnicos nacionales y extranjeros han mostrado su interés por establecer plantaciones forestales. Entre 1979 y 1981, cuando las importaciones de material forestal para la elaboración de celulosa fueron más abundantes (3.731 millones de metros cúbicos en rollo, como promedio anual), se realizaron estudios orientados a examinar la viabilidad técnica y económica de las plantaciones forestales, incluyendo el diseño de esquemas financieros para hacer frente a la necesidad de recursos de largo plazo, que demanda la maduración de proyectos de este tipo.

No obstante que los estudios consignaron resultados muy positivos en beneficio de los productores forestales y de la industria del país, las autoridades forestales y las autoridades locales impidieron su realización con el argumento de que la reforestación natural era un sistema más barato e igualmente eficaz en la regeneración de los bosques y que la legislación agraria no permitía la explotación de superficies tan extensas como las exigidas para hacer efectiva la rentabilidad de las explotaciones.

De esta forma, un esquema probado por su eficacia y bondad desde hace ya más de cien años en los países nórdicos y extendido a los macizos forestales de otras naciones de Europa, así como en Estados Unidos, Canadá, Chile y Brasil, no ha podido desarrollarse en México para revertir las tendencias negativas de la

⁵² Los datos básicos se encuentran en SARH. *Carpeta de Información Estadística. Ob. Cit.*, p. 40.

producción forestal y la degradación de bosques y selvas.

En otro orden de cosas, cabe señalar que en la producción forestal también se encuentra muy generalizado el intermediarismo. Sólo las explotaciones medianas y grandes han sido capaces de integrar las fases de corta y de acarreo con la fabricación de productos finales o intermedios. En no pocos casos, inclusive firmas medianas se ven obligadas a recurrir a empresas mercantiles con el propósito de asegurar la realización de sus productos

Los pequeños productores, por el contrario, están obligados a vender a los intermediarios sus bienes obtenidos en el proceso de aprovechamiento, ya sean maderables o no maderables. En la mayor parte de los casos, la falta de utensilios e instalaciones o bien la carencia de instrumentos y equipos condiciona la venta de materias primas a medianos industriales o acaparadores, que disponen de recursos para procesarlos directamente o transportarlos a otros mercados.

En otros casos, las medianas y grandes empresas, además de aprovechar la materia prima que proviene de sus explotaciones propias, acostumbran la compra a terceros con el propósito de asegurar la operación rentable de sus plantas o recurren a la importación.

Salvo en el caso de empresas integradas, que alcanzan a llegar a la fase de distribución final de sus productos, la mayor parte de los bienes forestales se ofrece por comerciantes establecidos. La oferta realizada por ellos demanda instalaciones especiales y un manejo cuidadoso que, junto con inventarios de alto valor, confinan esta actividad a empresas con solvencia financiera sólida.

La actividad forestal, a nivel de los pequeños productores, acusa un grado muy alto de desorganización. El aislamiento en que ellos viven es otro obstáculo muy serio en sus afanes de mejoramiento social y económico. La extensión y la prestación de servicios de sanidad, salud, educación, energía eléctrica y vivienda resultan por lo general más costosos por habitante servido que en el caso de otras comunidades rurales, mejor ubicadas y que disponen de población más abundante.

El potencial de los recursos naturales existentes para el desarrollo de esta actividad es grande. Pero es muy probable que la silvicultura demande recursos financieros relativamente más cuantiosos para afianzar e integrar su proceso de expansión, que la agricultura y la ganadería.

Como resultado de las condiciones en que se realiza la actividad sectorial la participación de las remuneraciones a los asalariados dentro de la cuenta de producción silvícola acusa una tendencia muy pronunciada a la baja. Ellas representaban 31.8% del total en 1970, y si bien aumentaron a 32.3% en 1975, cinco años después, en 1980, significaron 28.6% y en 1985 se desplomaron al absorber sólo 17.5% del valor de la producción bruta.

El excedente bruto de explotación acusa una tendencia completamente opuesta. En 1970 representó 48.2% del valor total, en 1975 había crecido a 50.2%, en 1980 su participación alcanzó 54.6% y en 1985 significó 65.3% del importe total de la producción bruta.

El coeficiente de excedente bruto de explotación entre la remuneración de asalariados pasa de significar 1.5 en 1970 a 3.7 en 1985, valores que confirman la con-

centración del ingreso por un lado, y por otro la agudización de la desigualdad en las condiciones de vida de quienes participan en el desarrollo de la actividad forestal.⁵³

2.5 Comercio exterior

Desde el inicio de la década de los años cuarenta la agricultura y la ganadería cobraron señalada importancia en la generación de divisas, que permitieron, a su vez, la modernización de la maquinaria y los equipos que se empleaban en estas actividades, así como la transferencia de buena parte de los recursos obtenidos mediante las exportaciones a otros sectores económicos, principalmente el industrial.

En la fase de rápida expansión de la agricultura y la ganadería, que se extiende desde 1947 a 1965, la contribución del sector agropecuario al valor total de las exportaciones de México se mantuvo ligeramente por encima del 50%. Los productos de mayor relevancia por su aportación al ingreso de divisas eran algodón y café, así como ganado vacuno. En un segundo nivel figuraban, entre otros: jitomate, legumbres y hortalizas, cítricos, tabaco, henequén y otras fibras duras.

Las importaciones de bienes agropecuarios, por el contrario, eran poco relevantes en términos de valor. Provenían del exterior, principalmente, trigo, grasas vegetales y animales, cueros y pieles y productos forestales.

En consecuencia, la balanza comercial del sector agropecuario acusaba un saldo altamente positivo con importes anuales que variaban entre 350 y 510 millones de dólares.

⁵³ Ver NAFINSA. *La economía mexicana en cifras. 1986. Ob. Cit.*, pp. 120-123.

Los cambios ocurridos en los patrones de producción y consumo, en especial el lanzamiento al mercado de fibras artificiales, la aparición de concentrados y sustitutos de café, cacao y vainilla, entre otros, junto con la presencia en el mercado mundial de nuevos países productores de África y de Asia afectaron tanto el volumen de las ventas mexicanas al exterior, como los precios internacionales de los productos principales.

Ello no obstante, el valor de las exportaciones agropecuarias se mantuvo al alza entre 1965 y 1979 con una mayor diversificación de la oferta.

Las importaciones, en cambio, acusaron el rezago del sector agropecuario. El valor de las importaciones adquiere mayor trascendencia a partir de 1973, cuando a las compras de granos básicos, se suman productos alimentarios de origen pecuario.

A pesar de esas tendencias negativas, la balanza comercial agropecuaria entre 1970 y 1979 generó un ingreso neto acumulado de 7.052 millones de dólares.⁵⁴

En 1980 el valor de las importaciones agropecuarias fue superior a dos mil millones de dólares, el doble que el nivel registrado en 1979 y se tuvo por vez primera, desde el final de la segunda guerra mundial, un saldo negativo en la balanza comercial del sector, que acusó la salida de 466 millones de dólares.

La magnitud del desequilibrio resulta más clara si se utilizan las cifras correspondientes a la balanza agroalimentaria, misma que además de consignar el valor del comercio exterior de los bienes sectoriales comprende el importe del intercambio de alimentos y bebidas manufacturados. En este caso, las importa-

⁵⁴ Ver Calva, José Luis. *Crisis Agrícola y Alimentaria en México. 1982-1988. Ob. Cit.* Cuadro 42, p. 140.

ciones de 1980 alcanzaron un valor de 3.088 millones de dólares y el saldo negativo de la balanza resultó de 1.292 millones de dólares.⁵⁵

La incorporación de las ventas de petróleo a la balanza comercial y el ingreso creciente de divisas por este concepto orillaron a las exportaciones agropecuarias a un plano secundario. Mientras que en 1979 significaban el 26% de las ventas totales --esto es, escasamente la mitad de lo que aportaban en términos relativos en 1970--, en 1982 sólo contribuyeron con el 6% del importe de las exportaciones nacionales.

A pesar del impulso que recibieron las actividades agropecuarias en 1980 y 1981, mismo que permitió al sector conseguir nuevamente una tasa alta de expansión, las importaciones mantuvieron niveles muy elevados.

El recrudecimiento de la crisis agropecuaria, a partir de 1982, como efecto de la crisis estructural de la economía, se refleja en los saldos negativos de la balanza comercial agroalimentaria. Salvo en 1986 y en 1987 cuando se obtuvieron ingresos netos por 1.031 y 500 millones de dólares, respectivamente, en todos los demás años, desde 1980 a 1992, se registran saldos negativos que totalizan 14.018 millones de dólares. La situación es más grave, si se considera que el saldo negativo de la balanza agroalimentaria correspondiente a 1992 (3.156 millones de dólares) duplicó al de 1991.

En los últimos doce años para los que se cuenta con información completa (1980-1992) se han agravado las tendencias de la década de los setentas. Los pre-

⁵⁵ Los datos básicos provienen del Anexo al *Quinto Informe de Gobierno*, 1993, p. 365.

cios internacionales del café y el algodón se abatieron considerablemente. Aunque las cotizaciones de otros productos como jitomate, legumbres y hortalizas y ganado vacuno no siempre se movieron a la baja, el volumen que de ellos se exporta varía constantemente en razón inversa del comportamiento de la producción norteamericana en el caso de los primeros y de las expectativas del mercado de carne en los Estados Unidos. Esto explica que la colocación de estos productos en el exterior, junto con la venta de otros, como jugo de naranja, legumbres y frutas preparadas, haya permitido un crecimiento modesto del valor de las exportaciones.

Por el contrario, el valor de las importaciones, que se había reducido considerablemente desde 1981 a 1986, como consecuencia de la crisis económica que provocó una contracción severa de la demanda efectiva, siguió desde 1987 una tendencia ascendente, tanto por la crisis del propio sector agropecuario y forestal que motivó la compra en el exterior de más alimentos y bienes intermedios, como por la apertura comercial que alentó la importación de alimentos y bebidas manufacturados y de carnes frescas o refrigeradas. El volumen de las importaciones aumenta de 1.417 millones de dólares en 1986 a 5.984 millones de dólares en 1992.

El crecimiento de la productividad en las actividades agropecuarias y forestales en el plano mundial ha provocado la saturación de los mercados y con ello el desplome de las cotizaciones internacionales. Desde hace muchos años los gobiernos de los países, sobre todo los que tienen mayor desarrollo relativo, han seguido la política de subsidiar el ingreso que reciben los productores de bienes agropecuarios y forestales,

lo que tiene importancia estratégica para su funcionamiento económico, político y social.

A través de los subsidios, además de compensar una parte de la tendencia relativa declinante de los precios de los bienes agropecuarios, en esos países se busca limitar el volumen de la producción. Esto ha llegado al extremo de subsidiar prácticamente el costo de la vida de agricultores y ganaderos que aceptan dejar producir durante un ciclo. De este modo, al limitar la oferta se procura una elevación del precio, lo que permite al gobierno abatir el monto de los subsidios.

En el seguimiento de esta línea de política, México no es, ni ha sido, una excepción. Los subsidios a los productores del sector agropecuario y forestal no sólo comprendieron los otorgados a los precios de los bienes finales, generalmente como precios de garantía, si no también se subsidiaron los precios de los insumos: combustibles y carburantes, energía eléctrica, fertilizantes, insecticidas y plaguicidas, tasas de crédito y cotizaciones al seguro agrícola.

Además, hasta antes de la apertura comercial, se mantuvo la protección a la competencia de productos provenientes del exterior mediante aranceles, prohibiciones tácitas o la fijación de contingentes.

Como contrapartida, también hasta antes de la apertura, las ventas de algunos productos al exterior estuvo gravada con tasas arancelarias, cuyo propósito central era acrecentar el ingreso fiscal, como medio de recuperar, aunque fuese sólo en proporción mínima, la transferencia de recursos a los agricultores vía subsidios.

La nueva política económica, seguida a partir de diciembre de 1988, ha procurado abatir primero y suprimir después el importe de los subsidios y conce-

der exclusivamente un apoyo por hectárea cultivada, a través de Procampo.

Las diferencias de productividad y, por tanto, de capacidad competitiva entre países de mayor y menor grado de desarrollo relativo tienden a ser cada vez más grandes, como resultado del más alto grado de capitalización y de cambio tecnológico que se observa en favor de los primeros. Si a ello se agrega la magnitud de los apoyos que los países avanzados canalizan a los productores de sus respectivos sectores agropecuarios y forestales, es posible comprender por qué las importaciones de bienes agroalimentarios que realizan los países de menor grado de desarrollo relativo van en aumento, a la par que las exportaciones de esos mismos productos por países avanzados.

La formalización de los primeros acuerdos de libre comercio y la conclusión de las negociaciones de la Ronda Uruguay abren paso franco al proceso de globalización. Ello lleva a la necesidad de considerar, aunque sea de manera superficial, las condiciones de la producción mexicana para enfrentar ese reto.

La diferencia en la dotación de recursos naturales entre México y Estados Unidos es muy grande, así como la que muestra el nivel de capitalización, ya sea por unidad de superficie o por trabajador ocupado. Esas diferencias se aprecian claramente cuando se compara la productividad en el proceso de producción de granos básicos. A este respecto, investigaciones realizadas por José Luis Calva muestran que para obtener una tonelada de maíz, frijol, trigo y arroz se requiere invertir en Estados Unidos fracciones inferiores a una jornada de

trabajo; en tanto que en México se necesitan 18, 51, 3 y 33 jornadas de trabajo, respectivamente.⁵⁶

En el caso de las verduras y hortalizas, se apuntaron antes algunas consideraciones que llevaron a los investigadores del CIEESTAM a concluir que las ventajas que tiene México en el costo de la mano de obra se pierden por la mayor productividad que registra Estados Unidos por unidad de superficie y porque sus costos en empaque, transporte y comercialización resultan más baratos que los correspondientes a la República Mexicana.⁵⁷

Café. En el caso del café el panorama del mercado externo tampoco parece brillante, pese a que México es el segundo proveedor de Estados Unidos. La demanda de este producto en los últimos cinco años muestra una marcada tendencia decreciente y la única posibilidad de aumentar las ventas de café mexicano se finca en desplazar a otros países productores de café suave, lo que no parece viable en el corto plazo por los rendimientos limitados que se tienen por hectárea cultivada.

La reducción en la rentabilidad de este producto ha propiciado que en varias regiones, antes muy significativas por la calidad y por el volumen del café que producían, como Córdoba, Coatepec, Huatusco y Misantla del estado de Veracruz y en Xicotepec de Juárez, Puebla, se aprecie el desplazamiento del café por la caña de azúcar, por la explotación de ganado con doble propósito y por cítricos.

⁵⁶ Calva, José Luis. "Efectos de un Tratado Trilateral de Libre Comercio en el sector agropecuario mexicano". Ensayo publicado en *La agricultura mexicana frente al Tratado Trilateral de Libre Comercio. Ob. Cit.*, p. 15.

⁵⁷ Ver páginas 111-114.

A mediados de 1994, por vez primera en cinco años, el precio internacional del café se ha movido al alza, hasta un punto que vuelve muy atractiva su exportación. Sin embargo, los productores nacionales no podrán beneficiarse de esta situación por carecer de un volumen suficiente de café con la calidad apropiada, que estipula el mercado norteamericano.

La reducción en el volumen de la producción nacional ha sido tan importante que México, además de café industrializado que ya adquiriría en el exterior, tiene necesidad de importar café en grano de Colombia o de Brasil con el fin de llenar las necesidades de su mercado doméstico.

Revertir esta situación implica, además del plazo necesario para que inicien su producción nuevas plantaciones en las zonas que ofrecen las condiciones más propicias para este cultivo, cuantiosas inversiones, que podrían realizarse con apoyo en las nuevas formas de asociación que considera la última reforma al Artículo 27 Constitucional.⁵⁸

Caña de azúcar. Otro cultivo de interés es la caña de azúcar. México figura entre los diez países del mundo más importantes en la producción y el consumo de azúcar. Producción y consumo oscilan ligeramente por encima de los 4 millones de toneladas. Sin embargo, con frecuencia la producción nacional no resulta suficiente y deben importarse volúmenes del orden de 200-250 mil toneladas anuales o bien, por el contrario, se generan pequeños excedentes exportables.

⁵⁸ Un análisis más detallado figura en un ensayo intitulado "El café en la perspectiva del Tratado de Libre Comercio", que forma parte de *La agricultura mexicana frente al Tratado de Libre Comercio. Ob. Cit.*, pp. 63-76.

En la década de los ochentas, la demanda industrial de azúcar —que representa el 57% del consumo total— creció 2.8% anualmente; en tanto que la demanda para consumo directo se elevó 1.6% como promedio anual.

La expansión del mercado interno impide a México contar con excedentes que le permitan una presencia firme en el mercado internacional como exportador de azúcar. Pero, además, debe considerarse que en Estados Unidos se ha incrementado notablemente la producción y el consumo industrial de jarabe de maíz rico en fructosa, cuyo precio es inferior al del azúcar, razón que en buena medida explica la tasa decreciente de 3% anual que registra el consumo de azúcar de caña en el mercado norteamericano desde 1982.

Estas tendencias deberán examinarse con cuidado, ante la necesidad de adoptar medidas de protección de la industria azucarera nacional en la que participan cerca de 300 mil trabajadores de campo y de fábrica.⁵⁹

Naranja. México es también uno de los principales productores de naranja del mundo. Con una producción estimada en 2.3 millones de toneladas anuales aporta el 5% del total que se produce cada año en el orbe.

La productividad de los campos naranjeros de Estados Unidos, que se localizan en California y Florida, oscila entre 28 y 31 toneladas por hectárea, volumen que resulta casi tres veces mayor que el obtenido en las regiones productoras de Veracruz (13 toneladas por hectárea) y de San Luis Potosí, 10 toneladas por hectárea.

⁵⁹ Parte de la información empleada corresponde al ensayo de Luis Ramiro García Chávez, publicado en *La agricultura mexicana frente al Tratado de Libre Comercio. Ob. Cit.*, pp. 77-99.

Brasil, principal exportador del mundo, tiene los menores costos de producción, mismos que resultan ser equivalentes a la tercera parte del nivel que alcanzan los costos de cultivo de naranja en Florida y en Veracruz. Además, Brasil tiene posibilidades mayores que México y Estados Unidos de ampliar su producción.

Según los especialistas, la posibilidad de acrecentar las exportaciones nacionales será efectiva sólo en regiones bien situadas para concurrir al mercado externo y libres de plagas. En el resto del territorio, esa perspectiva se limita por la ventaja en costos que tiene Brasil y por las restricciones fitosanitarias del mercado norteamericano.⁶⁰

Cacao. El cacao, producto originario de México, constituye otro caso que permite apreciar la complejidad de las relaciones comerciales en los bienes de origen agropecuario. No obstante que a fines de la década de los años ochentas México ocupaba el décimo lugar entre los países productores de este grano, y que el 25% del volumen de su producción anual, estimada en 45 mil toneladas, se exportaba, las ventas nacionales sólo significaban el 0.5% del mercado mundial.

Por otra parte, México ha sido tradicionalmente importador de chocolate y de golosinas elaboradas con cacao. En 1989 estas compras alcanzaron un volumen de 2.600 toneladas y en 1990, como efecto de la liberación, se compraron en el exterior 13.800

⁶⁰ Ver ensayo de Miguel Angel Gómez Cruz y Rita Schwentelius Rinderman en *La agricultura mexicana frente al Tratado de Libre Comercio. Ob. Cit.*, pp. 101-110.

toneladas, lo cual implicó un desplazamiento de pequeños y medianos productores nacionales de cacao y de pequeños fabricantes de chocolate.

El problema es más serio, si se considera que a pesar de ser reconocida en el mundo la mejor calidad del grano producido en México, es ya más abundante la importación de granos de cacao que el volumen exportado.

El mercado mundial acusa una sobreoferta que se refleja en cotizaciones internacionales a la baja. En tales condiciones: internas, determinadas por la competencia del cacao en grano y por las importaciones crecientes de productos derivados; y externas, influidas por la saturación del mercado internacional y los precios a la baja, los productores nacionales enfrentan una severa crisis que ha descapitalizado el campo y la pequeña industria del cacao.⁶¹

El Tratado de Libre Comercio

No obstante esos señalamientos de los investigadores nacionales, las reuniones encaminadas a considerar los productos agrícolas dentro del Tratado de Libre Comercio siguieron adelante. Una vez concluida la etapa de negociaciones, Luis Téllez destacó que habían resultado satisfactorios los acuerdos adoptados en el caso de legumbres y ciertos frutos, en especial cuando se trata de bienes en los que la producción nacional es complementaria de la norteamericana, tales como: tomate, pepino, berenjena, espárrago, fresa, melón y sandía, sobre todo estacionalmente.

⁶¹ Ver Carrasco Linares, Luis R., y Ramírez Díaz, Francisco J., en *La agricultura mexicana frente al Tratado de Libre Comercio*. Ob. Cit., pp. 111-143.

Además, las negociaciones orientadas a impulsar la exportación de jugo de naranja y la comercialización del azúcar fueron positivas. En este último caso sólo en un plazo más largo.

Se procuró, también, proteger los intereses de los productores nacionales de maíz, frijol, cebada y leche en polvo, pavo, pollo, grasas animales, papa y malta, artículos en los cuales la desgravación arancelaria total tendrá lugar en quince años.

Por otra parte, el acuerdo en materia de forrajes permite la importación de sorgo, libre de aranceles, desde enero de 1994 con el propósito de apoyar el desarrollo de las actividades pecuarias, que habían resentido el alza de los precios de ese grano.

México facilita, además, la compra de insumos y la importación de maquinaria y equipo, incluyendo bienes de medio uso, cuyos precios en el mercado norteamericano resultan muy inferiores a los de equipo nuevo.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte no impide que se puedan proporcionar apoyos a la producción agropecuaria y forestal a través de obras de infraestructura, programas de investigación científica y aplicada, campañas fitosanitarias, adopción y difusión de nuevas tecnologías, semillas y variedades, entre otras acciones destinadas a incrementar la productividad. Asimismo, se pueden conceder apoyos a la comercialización agropecuaria y apoyo directo a los productores.⁶²

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, así como los acuerdos de liberalización que se han establecido con Chile y en el Grupo de los Tres

⁶² Ver Téllez, Luis. *Ob. Cit.*, pp. 130-150.

(Colombia, Venezuela y México) representan oportunidades en las líneas de producción y para los grupos de productores que tienen ventajas competitivas reales. Esto es, sólo un sector selecto de quienes participan en las actividades agropecuarias y forestales habrá de beneficiarse de estos acuerdos.

Otro grupo de productores, menos eficientes que el anterior pero más abundante, deberá prepararse a enfrentar una competencia más severa contra bienes que provengan del exterior, con frecuencia de mayor calidad y de menor precio, lo que obliga desde este momento a precisar acciones inmediatas que contribuyan a mejorar las condiciones en que se realiza la producción, el manejo y la comercialización de los artículos nacionales.

Un tercer grupo de productores agropecuarios sigue pautas de producción ajenas a las condiciones del mercado nacional y por tanto no será afectado por las negociaciones en el corto y en el mediano plazos. Sin embargo, parece aconsejable que estos productores reciban una orientación precisa de los alcances de los acuerdos establecidos con el fin de evitar cambios negativos en la estructura productiva del campo, que pudieran lesionar más la ya de por sí quebrantada economía de las comunidades campesinas.

Algunas acciones, como la libre importación de equipos agrícolas de medio uso, serán muy favorables, si se acompañan de otras que constituyen una necesidad insoslayable. Los pequeños y medianos productores del agro nacional carecen de recursos propios y de apoyo crediticio refaccionario que les permita hacer frente al costo de importar esos equipos, aunque sean de medio uso.

Por otra parte, en este caso, como en muchos otros, existe urgencia de integrar debidamente las acciones en una política de desarrollo agropecuario y forestal que considere el corto, mediano y largo plazos, así como las necesidades de los distintos tipos de productores que concurren en ese propósito.

2.6 *Productividad*

Un indicador del grado de productividad que tiene un sector determinado de la actividad económica es el nivel salarial. El margen de error o distorsión que pudieran tener los datos publicados se superan en la práctica, si en vez de valores absolutos se utilizan valores relativos, que permiten apreciar la tendencia y el grado de avance o de rezago de un sector frente al conjunto de la economía o frente a otros.

Al respecto, los salarios devengados por el personal ocupado en las actividades agropecuarias, forestal y pesquera en 1985 significaron 6.1% de la masa salarial correspondiente a todas las actividades económicas. En 1990, este indicador representa únicamente 4.8%.

Por otra parte, si se considera la remuneración media anual por persona ocupada podrá apreciarse que la recibida por el personal ocupado en las actividades primarias, incluyendo la pesca, representaba 22.1% del salario medio cubierto en el conjunto nacional de los sectores productivos. En 1990, esa proporción había descendido a 18.8%.

Si se pondera el salario medio de los trabajadores del campo y del sector pesquero con el recibido por el personal empleado en la industria manufacturera, se aprecia que en 1985 el primero significaba 13.2% del segundo; en tanto que en 1990 sólo representó 9.5%.

Al comparar el salario medio del personal ocupado en las actividades primarias más los empleados en la pesca con los salarios de los trabajadores del sector de servicios financieros, seguros e inmuebles, se tiene que en 1985 aquéllos alcanzaban una proporción de 9.5% y en 1990 se había deteriorado a 6.9%.⁶³

Es decir, a pesar de la distorsión estadística que significa considerar en un solo grupo al personal ocupado en las actividades agropecuarias y forestal con el dedicado a la pesca, puede apreciarse que en las actividades primarias se otorgan las remuneraciones salariales más bajas que se conceden al factor trabajo en México y que la brecha que separa el ingreso que perciben los trabajadores del campo de aquel que obtienen las personas ocupadas en los otros sectores cada vez es mayor.

En consecuencia, la información oficial corrobora que la población trabajadora del campo mexicano es, en términos relativos, cada vez más pobre y que la desigualdad tiende a agravarse.

Asimismo, la diferencia tan marcada entre las percepciones de las personas que laboran en las actividades primarias frente a las que recibe la fuerza de trabajo que se desempeña en los demás sectores parece reflejar la disparidad existente en los rangos de productividad, fenómeno que es indicativo, a su vez, de un proceso de desarrollo sectorial falto de armonía.

Medidas en términos reales de valor, esto es convirtiendo las remuneraciones medias anuales en nuevos pesos de 1980, la situación de los asalariados en general es, sin ánimo de exagerar, verdaderamente

⁶³ La información básica se encuentra en Nacional Financiera. *La economía mexicana en cifras, 1992*. México, 1993, p. 21.

dramática. La remuneración media anual correspondiente al conjunto de la economía, entre 1980 y 1991, se ha contraído en 37%. Pero el comportamiento sectorial acusa, como es lógico suponer, diferencias apreciables.

La remuneración media anual de los asalariados que laboran en la industria manufacturera, en ese mismo lapso, disminuyó en cerca de 27% y la de quienes se ocupan en los servicios financieros se abatió sólo en 22%. En los dos casos por abajo de la media nacional.

Por el contrario, la remuneración media anual de los asalariados empleados en las actividades agropecuaria, forestal y pesquera se abatió cerca de 51% entre 1980 y 1991.

Los datos anteriores muestran, en conjunto, que gran parte del éxito conseguido con el programa de ajuste económico ha descansado en una contracción muy fuerte de la demanda efectiva del sector trabajo y que esa contracción ha sido más severa en el caso de la población rural.⁶⁴

2.7 *Resumen y conclusiones*

1. El reparto agrario, las inversiones públicas canalizadas a la incorporación de tierras al cultivo bajo riego y a la infraestructura del transporte y las comunicaciones, los aportes positivos de las tareas de investigación y desarrollo de nuevas semillas, variedades, mejoramiento genético y prácticas agrícolas, las labores de extensionismo

⁶⁴ La información básica está contenida en el *Quinto Informe de Gobierno*. 1993. *Ob. Cit.*, p. 241 y Banco de México. *Informe Anual*, 1993, p. 427.

y difusión, los subsidios a los precios de los insumos, el crédito y el seguro agrícola, las nuevas instalaciones para el resguardo y manejo de la producción, así como los subsidios y apoyos a la comercialización, junto con la mayor inversión privada de agricultores, ganaderos y productores forestales contribuyeron al dinamismo del sector agropecuario y forestal, estimulado por una creciente demanda interna y del exterior, al punto de conseguir un ritmo de expansión más rápido que el correspondiente al conjunto de la economía nacional entre 1946 y 1965.

2. Al modificarse las condiciones del mercado externo entre 1961 y 1965, especialmente por la contracción de la demanda de algodón y de café, así como por la caída brusca de sus precios, la agricultura nacional fue incapaz de reestructurar sus patrones de producción, dando lugar a una mayor competencia dentro del mercado nacional, que resultó contraria a los intereses de los agricultores de las zonas temporeras, al punto de provocar una crisis larga, que solamente en periodos muy cortos y sin firmeza se ha visto interrumpida.
3. Entre 1970 y 1980, como efecto del proceso de urbanización y el avance de las actividades pecuarias, crecieron apreciablemente las extensiones destinadas al cultivo de oleaginosas y de plantas forrajeras, a costa de abatir la superficie ocupada por el cultivo de granos básicos. En el mismo lapso, el producto del sector primario creció, en promedio, 2.9% anualmente, mientras que el conjunto de la economía registraba una tasa real de expansión de 6.4% al año. Es decir, se tenía una

situación contraria a la observada entre 1946-1965.

4. No obstante que durante la década de los años setentas los rendimientos unitarios de los cultivos principales crecieron de manera significativa, la tendencia declinante de la producción y el marcado descenso de ésta, ocurrido en 1979, impulsaron la ejecución del programa denominado Sistema Alimentario Mexicano.
5. Los efectos positivos de este programa sólo se apreciaron en 1980 y 1981. A partir de 1982, la crisis estructural de la economía afectó seriamente la dinámica de las actividades primarias. Entre 1983 y 1989 la agricultura permaneció prácticamente estancada, ya que el valor del producto interno bruto sólo acusa un crecimiento medio anual de seis centésimos porcentuales.
6. La reducción de los salarios reales provocó una contracción apreciable de la demanda interna y los precios relativos de los productos agropecuarios y forestales descendieron frente a los correspondientes a los bienes industriales y los servicios, lo que vino a lesionar la inversión y la acumulación de capital en las actividades primarias.
7. El alto nivel de endeudamiento del gobierno y el cambio operado en las condiciones del mercado internacional de capitales obligaron a modificar diametralmente la política de desarrollo de las actividades primarias. La inversión pública se contrajo a niveles mínimos, varias tareas de apoyo se limitaron o se abandonaron, se redujeron de manera apreciable los subsidios y todo esto agravó el proceso de descapitalización en buena parte de

las unidades de explotación agropecuaria y forestal.

8. A la tendencia declinante de la actividad, sólo escaparon los productores de hortalizas y ciertos frutales, líneas en las que se aprovecharon las oportunidades del mercado externo. Los deficientes de la producción nacional de granos y de oleaginosas, especialmente, volvieron a ser cubiertos mediante importaciones cada vez más cuantiosas.
9. No obstante las dificultades que han enfrentado los agricultores para la comercialización de sus productos, el maíz y el frijol siguen siendo los cultivos más importantes en atención a la superficie que ocupan. Las razones de esta preferencia obedecen a la necesidad de subsistencia de pequeños productores y ejidatarios que siembran tierras de temporal, sobre todo en las regiones de mayor atraso relativo.
10. Entre 1981 y 1990, los rendimientos medios unitarios de los principales cultivos crecieron más lentamente que en el decenio de los años setentas. Ello no obstante, su nivel, en términos generales, es comparable con los correspondientes a los promedios mundiales en los casos del arroz, el frijol y la soya. México tiene ventajas por su mayor rendimiento que la media mundial en los cultivos de trigo y sorgo; y está en desventaja en los de maíz y cebada. Por el contrario, frente a la agricultura norteamericana México registra rendimientos inferiores en todos esos cultivos salvo en el caso del trigo. En este último debe considerarse que el costo por hectárea cultivada es sensiblemente más alto en México, donde por lo general se realiza en tierras de riego.

11. La falta de recursos financieros de los agricultores para cubrir los costos de producción y la carencia de equipos e instalaciones propias, que les impiden transportar, resguardar, transformar y distribuir los bienes que ellos producen favorecen la intermediación. Esta intermediación constituye una estructura pesada que, con frecuencia, lesiona los intereses de los productores rurales y explica la concentración y centralización del valor excedente que genera la producción agrícola.
12. La producción pecuaria, si bien ha observado un comportamiento más uniforme, ha seguido tendencias similares a la agricultura. El valor de la producción pecuaria en términos reales creció al 3.3% anual entre 1970 y 1982; mientras que de 1983 a 1989 se contrajo a una tasa de 0.6% anual. En 1990 y 1991, nuevamente se movió al alza, pero a una tasa menor que la observada en los años setentas.
13. El coeficiente promedio de agostadero estimado en 3.43 hectáreas por cabeza de ganado bovino permite advertir que si bien se ha avanzado en la intensificación de la ganadería subsisten muchas explotaciones de tipo extensivo.
14. En todas las líneas de cárnicos, la producción creció más de prisa entre 1970-1985, que desde ese último año hasta 1990. Es más, el volumen de producción de carne de bovino en 1990 fue inferior al de 1980, lo que parece indicar una reducción muy apreciable en el nivel del consumo por habitante.
15. La contracción de la demanda interna, la elevación de los precios de los granos y de los alimentos balanceados, así como el encarecimiento del cré-

dito alentado por el proceso inflacionario frenaron el dinamismo del proceso de modernización de la ganadería y la producción de cárnicos, sobre todo entre 1985 y 1989.

16. No obstante que cada vez es mayor el peso que tienen las unidades de producción intensiva en la oferta de carne de ganado bovino y de porcino, la intermediación sigue siendo notoria en esta actividad desde la fase de acopio, sacrificio y transformación, hasta la distribución final.
17. El manejo de ganado ovinocaprino, actividad que fundamentalmente se realiza en condiciones de pastoreo muestra, desde 1970 a 1993, una tendencia declinante que se refleja en una población cada vez menor. Si bien una parte significativa del consumo de carne de ganado ovinocaprino tiene lugar en las propias regiones donde se producen estos sujetos, su consumo sigue la tendencia observada en el caso de la carne de res. Esto es, crece entre 1970 y 1985 y desciende bruscamente hasta 1989 y 1990. En los últimos tres años (1991-1993) se aprecia una recuperación, que en el caso particular del ganado ovino han llevado a lograr el nivel máximo de sacrificio observado entre 1970 y 1993.
18. La avicultura es otra rama que, junto con la porcicultura, ha experimentado un proceso acelerado de modernización. De una actividad propia de la escala familiar se ha pasado a granjas integradas, operadas por grandes consorcios empresariales. Casi la totalidad de la carne de ave y de huevo que se consume en los centros urbanos del país proviene de unidades de explotación de este tipo.

19. En el comportamiento de la producción avícola se aprecia una tendencia consistente al alza, a lo largo del lapso 1970-1992. En este último se quebranta esa tendencia, como efecto de la importación abundante, legal e ilegal, de bienes procedentes de Estados Unidos.
20. En forma similar a la agricultura, donde la producción de verduras y hortalizas registra la mayor concurrencia de la inversión extranjera, en el caso de la ganadería es la avicultura la rama donde es más notoria la presencia de empresas trasnacionales, mismas que participan en el control de las líneas genéticas, la producción de alimentos balanceados, hormonas y medicamentos y también, de manera creciente, en la distribución final del producto.
21. A pesar de la tendencia a la integración y de la participación cada vez mayor de grandes consorcios en el mercado, sigue siendo muy significativo el peso de la intermediación del mercado central, sobre todo el de la ciudad de México, en el acopio y distribución del pollo y el huevo.
22. La producción de leche de vaca sigue la línea general de las actividades pecuarias. Es decir, aumenta con celeridad entre 1970-1980 (79%) y se mantiene en expansión hasta 1985. A partir de este año decrece hasta 1989 en 22%; iniciándose en 1990 una recuperación que permite en 1993 obtener el volumen de producción más alto (7.185 millones de litros de leche de vaca) correspondiente a los últimos veintitrés años.
23. En la producción lechera participan varios tipos de explotaciones, desde las de escala familiar orientadas principalmente al autoconsumo y la

elaboración de derivados hasta las unidades integradas por miles de socios que forman un consorcio regional. A partir de 1985 han cobrado mayor importancia relativa en el mercado las explotaciones integradas que producen sus insumos forrajeros y las unidades de doble propósito.

24. A pesar del aumento conseguido en la producción de leche y derivados, México sigue siendo el principal importador de leche pulverizada del mundo y un buen cliente internacional de derivados lácteos. La razón, según empresarios de la rama, obedece a la política de precios de garantía, que durante muchos años impidió la rentabilidad y desalentó las inversiones. Este obstáculo parece ya superado desde 1993.
25. La producción de leche de cabra tiene menor significación económica que la de leche de vaca. Su comportamiento aunque ha sido paralelo, esto es con un crecimiento sostenido hasta 1985, un quebranto entre 1986-1989 y una leve recuperación de 1990 a 1993 no le ha permitido en este último año (153 millones de litros) conseguir un volumen similar a los registrados en 1972 (230 millones de litros) y 1985 (301 millones de litros). La importancia económica de este producto es de alcance regional y su consumo más extendido es industrial, ya que se le emplea en la elaboración de dulces y de quesos.
26. La apicultura es una actividad que se realiza en prácticamente todo el territorio nacional, generalmente en pequeñas explotaciones de tipo familiar. La producción de miel de abeja creció entre 1972 y 1981 en forma continua y a partir de ahí, aunque el volumen de la producción descendió,

su valor fue en aumento, lo que permitió mantener las unidades en explotación. Desde 1988, los esfuerzos de los apicultores se han traducido en una producción nuevamente creciente.

27. La apicultura nacional ha tenido que enfrentar una creciente competencia en el mercado internacional y superar la presencia de la abeja africana, causa principal del descenso de la producción entre 1982 y 1988. Esta actividad tiene mayor importancia económica regional en la Península de Yucatán, Mérida, Michoacán, Jalisco, Colima y el Estado de México.
28. México sigue siendo deficitario en la producción de cueros y pieles de res, al igual que en la obtención de lana de ovino. Las tendencias de la producción doméstica son similares a las del patrón general que ha observado el sector.
29. En conjunto, las actividades pecuarias se caracterizan por generar un volumen de empleo limitado. Esta tendencia se agrava con la presencia cada vez mayor de unidades intensivas. En razón de ello, la participación de los salarios en la cuenta de producción de esta actividad se ha movido a la baja y ha crecido apreciablemente la proporción que significa el consumo de bienes intermedios.
30. La producción forestal creció en términos de valor al 3.1% anual entre 1970 y 1980. Sin embargo desde 1981 hasta 1991 sólo aumentó en 0.7% anual. Es más, si se observa la tendencia respecto al volumen de la producción maderable, en tanto que de 1970 a 1980 se aprecia un ritmo de expansión de 4.4% anual, para 1981-1993 se tiene una tasa negativa de 0.9% anual, como promedio.

31. No obstante que por lo extenso de sus áreas arboladas México ocupa el décimo primer lugar en el mundo y que es reconocida la alta velocidad de crecimiento de las especies templadas y tropicales, la producción es inferior a la demanda doméstica, principalmente en el caso de material celulósico.
32. La crisis del sector forestal ha sido más profunda y extendida que en otras actividades primarias. La contracción de la demanda durante la fase crítica de la economía desalentó la inversión y propició el abandono de unidades de explotación, que no han sido capaces de recuperar sus mercados frente a la competencia cada vez más agresiva de los productos importados.
33. Los productos no maderables, especialmente ceras, resinas y fibras duras, han sufrido un desplazamiento notable de su demanda, misma que se orienta cada vez más en favor de bienes sintéticos.
34. Las políticas forestales seguidas hasta 1993 han sido incapaces de armonizar la explotación con la conservación y el mejoramiento de los recursos forestales, mismos que acusan marcado descenso en su extensión, volumen y calidad.
35. La explotación forestal se realiza por unidades de explotación que tienen tamaños y formas de organización muy diferentes. Salvo los grandes consorcios forestales, que practican el manejo y distribución directamente, es común en esta actividad la presencia de intermediarios, tanto para procesar las materias primas de origen forestal, como para facilitar su acopio, transporte, distribución y venta final.
36. Las condiciones de la producción explican el menor peso relativo que cada vez alcanzan las

remuneraciones a los asalariados, casi 32% del valor total de la cuenta de producción en 1970 y sólo 17% en 1985; mientras que el valor del excedente bruto de explotación, en esos mismos años, pasa de significar 48% a 65% del total.

37. Desde 1947 a 1965, la contribución del sector agropecuario a la balanza comercial de México fue muy importante. En términos generales, las exportaciones de productos agrícolas y ganaderos aportaron poco más del 50% del valor de las ventas totales, Durante ese mismo lapso, las importaciones de productos primarios no fueron relevantes, lo que vino a favorecer la compra en el exterior de bienes de capital necesarios para el desarrollo del propio sector, así como la transferencia de divisas indispensables en la expansión de otras actividades productivas.
38. Los cambios ocurridos en los patrones de producción y de consumo, especialmente la aparición de fibras artificiales y de bienes sintéticos, junto con la presencia de nuevos países productores y exportadores de bienes agropecuarios, asiáticos y africanos, principalmente, lesionaron los niveles de cotización y los volúmenes de venta de las exportaciones primarias de México.
39. A pesar de que en términos relativos, entre 1966 y 1979, descendió la importancia de las exportaciones agropecuarias dentro de la balanza comercial, el valor generado por las ventas al exterior se mantuvo casi constante gracias a una oferta más diversificada.
40. A principios de los años setentas, la falta de dinamismo de la producción de granos básicos, que ya se había notado aunque de manera espo-

rádica, se agravó y se hizo recurrente dando lugar a importaciones muy considerables. Estas tendieron a crecer más de prisa, a partir de 1973 cuando a las adquisiciones de maíz, sorgo y frijol se agregaron compras de bienes de origen pecuario (leche pulverizada y cárnicos, principalmente).

41. Entre 1980 y 1992 la balanza agropecuaria ha registrado saldos negativos en aumento, salvo 1986 y 1987 cuando la gravedad de la crisis desalentó las importaciones y se consiguieron resultados positivos. Cabe agregar que el saldo negativo de la balanza agroalimentaria en 1992 (3.156 millones de dólares) duplicó al registrado en 1991.
42. Los cambios que se han registrado en las técnicas de producción agropecuaria y forestal han quebrantado la validez del principio de las ventajas comparativas. Aunque México tenga ventajas ecológicas y en el costo de la mano de obra frente a países relativamente más desarrollados, las nuevas técnicas de cultivo (hidroponía en ambiente controlado, por ejemplo) así como las prácticas y costos de manejo, embalaje, conservación y mercadeo de los productos pueden trastocar aquéllas que pudieran denominarse ventajas naturales en desventajas competitivas, como ya ocurre. Estos elementos, junto con las desventajas que se tienen en los costos del transporte y del financiamiento, así como la amenaza de restricciones fitosanitarias, confieren a las exportaciones agropecuarias del país un riesgo de quebranto latente y de inestabilidad, que se agravan por el papel de oferente complementario del mercado norteamericano.
43. El mercado externo representa oportunidades atractivas para los productores nacionales, pero

éstas no han podido ser aprovechadas plenamente por carecer de una política de desarrollo agropecuario y forestal que promueva y oriente la producción capaz de competir en el mercado internacional. Es urgente identificar las unidades de producción que cuentan con capacidad exportadora y ordenar las actividades colaterales y los servicios complementarios que traduzcan ese potencial en verdadera ventaja competitiva.

44. La importación creciente de bienes agroalimentarios constituye un foco rojo que reclama atención inmediata. Habrá que promover acciones encaminadas a sustituir importaciones en los casos de bienes que sí pueden ser producidos en México con ventajas de costo y de calidad.
45. Corresponden a las actividades primarias las remuneraciones salariales más bajas que se otorgan en México. Además, la brecha entre el ingreso de los trabajadores del campo y el que reciben los ocupados en otros sectores productivos tiende a ser cada vez mayor. Esa diferencia parece indicar una disparidad notoria en la productividad y por tanto la falta de armonía en el desarrollo sectorial.
46. La información disponible corrobora que la fuerza de trabajo ocupada en el campo mexicano es, en términos relativos, cada vez más pobre y que esta situación tiende a empeorar. Es urgente, en consecuencia, trazar y llevar a la práctica una política auténtica de desarrollo agropecuario y forestal que tenga como objetivo central el mejoramiento efectivo de las condiciones de vida de los trabajadores del campo.

DESARROLLO ECONOMICO Y DESARROLLO AGROPECUARIO

3.1 *Introducción*

Durante varios años, particularmente poco después de la segunda guerra mundial, los teóricos de la ciencia económica publicaron ensayos, dictaron conferencias, sostuvieron enconados debates, escribieron libros y presentaron artículos en diarios y revistas con el afán de corroborar y demostrar que no puede lograrse el desarrollo económico, ni el proceso de expansión de la industria, sin un avance sustancial del sector agrícola.

Algunos de los participantes, como Gunnar Myrdal, llegaron a externar que el proceso de crecimiento de la economía, sólo podría alcanzarse caminando con las dos piernas: una, correspondiente al desarrollo industrial y otra, perteneciente al desarrollo agrícola.

Entre los analistas y profesores de América Latina estas ideas tuvieron fuerte resonancia. Era menester favorecer el desarrollo del sector agrícola con el fin de lograr una expansión industrial fuerte y extendida

que garantizara el desarrollo económico y social y el paso de los países latinoamericanos a un estadio de bienestar sólo alcanzado por las naciones relativamente más avanzadas.

En México se vivían circunstancias que -hasta cierto punto- permitían corroborar la validez de tales propuestas. La reforma agraria emprendida por Lázaro Cárdenas, al liberar la fuerza de trabajo de las haciendas, al facilitar el cultivo de nuevas tierras, al mejorar sensiblemente el ingreso de los grupos rurales alentó, junto con otros factores, entre ellos la protección a la competencia del exterior, el impulso al gasto público, la recuperación de recursos naturales, como el petróleo y los estímulos fiscales, el desarrollo de la economía nacional.

Este proceso de desarrollo, además de ser intensivo en su ritmo, comprendió todas las esferas de la economía nacional. Las distintas ramas industriales encontraron incentivos para su expansión: unas, como la de construcción porque la inversión pública en carreteras, obras de riego, ferrocarriles y urbanización demandaba sus servicios; otras, como la química, la de alimentos y bebidas, la textil y la del calzado porque el cierre de las fronteras, consecuencia de la tensión internacional, estimulaba la producción nacional.

A su vez, la demanda de recursos de la industria alentaba la expansión del mercado interno e impulsaba la producción agropecuaria; mientras que la reforma agraria avanzaba en la liberación de la fuerza de trabajo y en la entrega y apertura de tierras a la producción.

El desarrollo de la industria y la expansión de la agricultura alentaron, a su vez, la expansión de los

servicios: el transporte, el comercio, las finanzas y los seguros. Todo esto daba impulso, prácticamente antes desconocido, a la educación y a la cultura.

La expansión de la industria y los servicios al demandar fuerza de trabajo estimularon el éxodo de la población campesina a las ciudades. México, Puebla, Guadalajara, Monterrey y muchas otras se convirtieron en centros de atracción, tanto de alcance estatal, como regional y nacional.

El inicio de la segunda guerra y la fuerza económica que había acumulado el Estado abrieron los horizontes a una mayor producción industrial. Muchos bienes industriales llegaron a fabricarse en México, algunos sólo durante un breve lapso en que fue imposible su importación. Pero ese tiempo fue suficiente para propiciar una mayor expansión de los centros urbanos y por consiguiente de los servicios.

La agricultura, la ganadería y la silvicultura continuaron apoyando este proceso con fuerza de trabajo, alimentos y materias primas baratos. Asimismo, se transformaron en un mercado dinámico de los productos industriales y contribuyeron al ingreso de divisas, tanto a través de la exportación de productos, como a través de las remesas de una parte de los ingresos devengados por los trabajadores migratorios o braceros.

La política de desarrollo agropecuario y forestal no había surgido de los libros de texto, si no que era más bien pragmática y enraizada en las tradiciones heredadas de la vida comunitaria: el reparto de tierras, el crédito, las obras de riego, el apoyo técnico, el suministro de equipos agrícolas y de animales de trabajo, la distribución de energéticos a precios bajos y el subsidio al transporte fueron más que suficientes para

brindar dinamismo a la expansión del sector a niveles más altos que los observados en otras actividades del quehacer nacional.

Al finalizar la segunda guerra, se tenía bien conocido el camino del desarrollo: era indispensable acelerar el proceso de industrialización, apoyado principalmente en la sustitución de importaciones y alentar el desarrollo de las actividades primarias. En este caso, se prefirió explorar nuevas rutas: frente al reparto de tierras a los ejidatarios, abrir nuevas superficies al cultivo bajo riego y entregarlas a pequeños propietarios, conforme a las reformas introducidas a la Constitución; crear el derecho de monte con el fin de auspiciar el aprovechamiento de los terrenos de pastoreo que se habían entregado anteriormente a los ejidos y explotar los bosques de propiedad ejidal; hacer más selectivo el crédito agrícola; auspiciar las exportaciones a través de grandes consorcios y pequeñas empresas; todo lo cual contribuyó al crecimiento del sector, pero también generó serias desigualdades en el reparto del producto.

La prioridad otorgada al desarrollo industrial y las nuevas disposiciones en materia agraria favorecieron una corriente mayor de inversiones hacia el campo. La apertura de nuevas tierras al cultivo bajo riego, la adquisición de tractores y equipos agrícolas mecanizados, el establecimiento de plantas agroindustriales, la introducción de mejores medios de transporte, la construcción de instalaciones para la explotación intensiva de ganado bovino de leche y de engorda, ganado porcino, aves de postura y de pollo contribuyeron a lograr un desarrollo muy dinámico de las actividades agropecuarias.

Las investigaciones genéticas enfocadas a la obtención de semillas de alto registro, iniciadas por el gobierno de México y apoyadas con fondos de instituciones norteamericanas dieron sus primeros frutos. Los agricultores pudieron disponer, por vez primera, de variedades de trigo resistentes al chahuixtle y otras plagas; así como de semillas de maíz de alto rendimiento. Los resultados fueron espectaculares. Pronto se difundió en otros países el avance conseguido en México, a través de la llamada revolución verde.

Los avances tecnológicos no se enfocaron hacia las tierras de temporal donde --como es sabido-- los resultados de la producción son inciertos y encierran alto riesgo de pérdida. Ellos se orientaron hacia las superficies de riego, de manera que en las nuevas tierras incorporadas al cultivo se sembraron maíz y trigo.

De este modo, los agricultores de los distritos de riego, que contaban con apoyos crediticios, servicios técnicos e insumos subsidiados consiguieron rendimientos unitarios sensiblemente más altos que los obtenidos por los campesinos en sus tierras temporales. Los precios de garantía también se orientaron en favor de los nuevos agricultores.

La suma de elementos antes señalados dieron lugar a una disparidad muy grande en la distribución del producto agrícola. El ingreso tendió a concentrarse en un número reducido de agricultores; mientras que los campesinos se vieron obligados a ofrecer su fuerza de trabajo y arrendar su tierra aunque esto último estuviera prohibido por la ley con el fin de subsistir frente al embate de una economía de mercado.

Este proceso, aunque tiene muchas excepciones a nivel local y regional, se expresa en un crecimiento

desigual del sector rural. En términos generales, en los distritos de riego y en las zonas de buen cielo, esto es donde la lluvia es suficiente para permitir con alto nivel de certeza la obtención de cosechas, la capitalización aceleró el dinamismo de la producción. En las tierras de temporal incierto y sobre todo en aquellas otras extensiones que solamente se trabajan por necesidad extrema, pero que en rigor no son propias para el cultivo, no fueron evidentes los avances del progreso tecnológico y quedó, como única vía de subsistencia, la producción para el autoconsumo.

El avance de la industrialización, la expansión de la red carretera, la rehabilitación ferroviaria, el crecimiento de la población, el fortalecimiento del mercado interno, que sin duda estuvieron presentes a lo largo de más de 20 años, concretamente entre 1946 y 1970, no pudieron incorporar a los campesinos -y mucho menos a varios grupos indígenas- a la dinámica del desarrollo agropecuario y forestal.

La política de desarrollo económico, por su parte, llegó a un punto de agotamiento al perder vigor las exportaciones agropecuarias y limitar con ello el ingreso de divisas. La industrialización no había sido lo suficientemente fuerte y amplia para robustecer la división de bienes de capital y se seguía observando una necesidad muy grande de bienes intermedios.

La carencia de recursos externos de financiamiento en la etapa de una fuerte intervención del Estado en la vida económica obligó a un mayor endeudamiento con las instituciones internacionales de crédito (Banco Mundial y BID). Como efecto, se debilitó el balance de intercambio con el exterior y se quebrantó uno de los puntos de equilibrio en que se había apoyado la política llamada del desarrollo estabilizador.

La industrialización no había sido capaz de generar divisas para sustentar su propio desarrollo y se requería acudir al mercado internacional de capitales en momentos de incertidumbre financiera y monetaria (1968-1970).

Los otros dos puntos que sustentaban el equilibrio: mantener a un nivel bajo y manejable el déficit de las finanzas públicas y sostener la paridad del peso con el dólar empezaron también a ser fuertemente presionados por la escasez de divisas, así como por otros elementos: en el primer caso por el aumento registrado en el pago del servicio de la deuda externa; y, en el segundo, por la incertidumbre en el sistema monetario internacional heredado desde 1944.

El desarrollo de la economía mexicana, sin duda muy importante, era también desigual en lo sectorial y en lo regional. Pero, posiblemente su mayor deficiencia estribaba en la inequidad del reparto del producto creado. Amplios sectores de la población nacional permanecían al margen de los beneficios conseguidos y expresaban su descontento cada vez con mayor vehemencia. Era indispensable modificar la dirección del desarrollo. Con esto se iniciaba una nueva política, conocida como la del desarrollo compartido.

3.2 *El desarrollo de México entre 1970 y 1976.*⁶⁵

México había registrado un crecimiento económico rápido entre 1940 y 1970. La tasa de crecimiento del

⁶⁵ Toda la información estadística que se maneja en este apartado proviene de fuentes oficiales, concretamente del INEGI y del Banco de México.

producto interno bruto fue de 6.2% anual en promedio. A su vez, la estructura productiva del país experimentó un proceso acelerado de transformación y de modernización, al convertirse la industria en el eje de la acumulación de capital.

Los cambios en la estructura productiva se reflejaron en otros aspectos muy importantes: el país dejó de ser eminentemente rural y los principales centros urbanos crecieron con rapidez extraordinaria, lo que sin duda favoreció una expansión anárquica de las ciudades y fue el embrión de nuevos y graves problemas sociales.

Junto con esos cambios ocurrió otro también muy significativo en la estructura social. Los asalariados de los centros urbanos cobraron creciente importancia frente a los pequeños productores y jornaleros del campo y también respecto a los artesanos y pequeños empresarios del medio urbano.

A la expansión de la industria contribuyó el desarrollo agropecuario, que no sólo se ocupó del abasto de alimentos y de materias primas a bajo costo, mediante una relación de intercambio desfavorable que apoyó la capitalización de la industria, sino también a través de la generación de divisas. El éxodo de la fuerza de trabajo a las ciudades fue otro elemento de primer orden en el desarrollo industrial y urbano del país.

El desarrollo conseguido en esos años acusaba, además de los ya apuntados, otros serios problemas:

Al amparo de una política proteccionista excesiva y muy poco selectiva, la industria se había desarrollado sin hacer frente a la competencia externa para atender un mercado interno limitado, y a menudo

distorsionado por la concentración del ingreso, lo que propiciaba bajos niveles de productividad y eficiencia.

La carencia de una base científica propia y por tanto de tecnologías, así como la falta de articulación entre los planteles de educación superior, los centros de investigación y las empresas no permitió un desarrollo industrial independiente.

El proteccionismo indiscriminado del mercado nacional alentó la permanencia de plantas industriales obsoletas que, sin embargo, generaban altas ganancias a sus propietarios.

La desarticulación del aparato productivo no sólo era exclusiva del sector industrial, también se daba en otras actividades económicas. La asimetría creciente entre la industria y la agricultura es prueba de ello.

La suma de problemas y desajustes permiten advertir que México enfrentaba graves desequilibrios estructurales y que la presión externa podría dar lugar a una agudización de los factores limitantes.

La estrategia económica se orientó, en consecuencia, a procurar un nuevo estilo de gobierno: compartir el desarrollo y el ingreso, crear la apertura democrática, promover una política exterior más activa con objeto de favorecer un nuevo orden económico internacional y la integración latinoamericana.

La política económica tenía como objetivos: mejorar la situación financiera del sector público, redistribuir el ingreso, abatir el déficit del comercio exterior y reducir la dependencia del exterior. Con el fin de lograr esos propósitos se pretendía impulsar una reforma fiscal, alentar las exportaciones, continuar el proceso de sustitución de importaciones y depender

menos de los recursos provenientes del exterior, a través del fomento del ahorro interno.

Al mismo tiempo, se pretendía alentar la inversión extranjera, conforme a un esquema trazado y regulado por las autoridades mexicanas, siempre que esa inversión participara asociada con mexicanos y en posición minoritaria, preferentemente en ramas que incorporaran innovaciones tecnológicas, contribuyeran a la creación de empleos o fomentaran las exportaciones.

Este esquema, sin embargo, tanto por factores internos como por los cambios ocurridos en el plano internacional, no fue observado cabalmente. En 1971, se aplicó una política de gasto muy restrictiva para abatir los desequilibrios del sector externo y de las finanzas públicas.

La contracción del gasto público y el mayor control sobre el financiamiento, junto con la iniciación de una nueva crisis internacional impidieron un avance de la economía similar al del periodo anterior. En 1971 la tasa del producto interno bruto creció en 4.2%, a pesar de que se registró un buen año agrícola. Sin embargo otros sectores acusaron niveles de expansión inferiores a la media, como el de construcción y la minería.

Factores de orden político impidieron la ejecución de la reforma fiscal anunciada y de otras medidas de cambio estructural.

En 1972 se dio impulso considerable al gasto público, mismo que aumentó 42% respecto al de un año antes. Se invirtió la tendencia a la reducción que había observado durante varios años el gasto público destinado a la agricultura y se aplicaron recursos más cuantiosos a la educación, a la vivienda --a través del

INFONAVIT, de reciente creación- y a la ciencia y la tecnología con la entrada en funciones del CONACYT. También aumentaron los fondos canalizados a energéticos e industrias básicas.

En ese año se consiguió un crecimiento del 8.4% en el producto interno bruto, tasa que fue superada por las conseguidas en la industria de la construcción (12.7%), industria química (10%) y manufacturas (9.8%).

El crecimiento más acelerado de la economía nacional iba en sentido contrario a la actividad menor que acusaron las economías de los países más avanzados y ello agudizó los desequilibrios de la balanza comercial y de la cuenta corriente, así como el déficit financiero del sector público.

A principios de 1973 era más difícil introducir los cambios estructurales propuestos al inicio de la administración presidencial. Algunos grupos empresariales, entre otros el de Monterrey, externaron su descontento con la política seguida y contrajeron fuertemente sus inversiones.

Entre la política monetaria y crediticia y la política fiscal se daban serias contradicciones. Mientras que con la primera se buscaba esterilizar recursos para frenar el proceso inflacionario; con la segunda se alentaba el gasto público para mantener el dinamismo de la economía. Con este fin se recurrió al endeudamiento externo e interno, hasta alcanzar proporciones alarmantes.

La política de gasto permitió mantener el dinamismo de la economía, aunque a tasas decrecientes: 8.4% en 1973, 6.1% en 1974 y 5.6% en 1975. Sin embargo, a pesar de los mayores recursos otorgados al sector agropecuario, éste mantuvo su estancamiento, lo que

obligó a importaciones cada vez mayores. Entre 1970 y 1976, el producto interno bruto del sector agropecuario sólo creció en 1.3%, como media anual en términos reales, tasa sensiblemente menor a la conseguida por toda la economía nacional e inferior a la del crecimiento demográfico.

La prioridad del gasto público se orientó a los energéticos con el fin de atender el crecimiento de su demanda. Además de las obras de la industria petrolera, que tuvieron gran relieve, en particular por el descubrimiento de los yacimientos de la Sonda de Campeche, en materia de generación de electricidad se iniciaron la hidroeléctrica de Chicoasén y la nucleoelectrica de Laguna Verde.

El conjunto de empresas del sector público demandó también recursos cuantiosos para atender la expansión de las ramas de fertilizantes, siderurgia, industria azucarera y turismo.

En la administración del Presidente Echeverría se dio importancia a las obras necesarias para extender los servicios sociales de salud, agua potable, saneamiento y vivienda.

Conforme al propósito del desarrollo compartido se emprendieron multitud de pequeñas obras en beneficio de las comunidades rurales: caminos, bordos, escuelas, clínicas y tiendas, entre otras. Además, se buscó dar apoyo integral a las comunidades campesinas a través del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural.

El gasto público destinado a la realización de obras agropecuarias llegó a significar el 17% de la inversión pública total. Además de las obras mayores y menores de riego, que tradicionalmente habían recibido la parte mayoritaria del gasto aplicado al campo, se

promovió la expansión de los servicios de investigación y extensión agrícola, sanidad vegetal y animal, el mejoramiento de especies animales, la resiembra de pastizales y el aprovechamiento de los recursos forestales.

El resultado de estas acciones, aunque significativo a nivel de comunidad rural y de las regiones atendidas, fue poco importante en su impacto económico nacional por la magnitud del rezago y por la escasez de los recursos financieros aplicados.

La política expansionista que adoptó el gobierno de México y la forma de financiar el gasto, así como la inflación internacional, agudizada por el alza de los precios del petróleo, rompieron la estabilidad de precios, que ya acusaba un deterioro serio desde fines de los años sesentas. La tasa anual de inflación saltó de 5% en 1972 a 12% en 1973 y a 24% en 1974. El proceso inflacionario agudizó las presiones sobre el tipo de cambio, la cuenta pública y la balanza de pagos. Además, vino a recrudecer la inequidad en la distribución del ingreso.

Cabe apuntar que el déficit de la cuenta pública se disparó, toda vez que pasó de significar el 5% del producto nacional en 1972 al 8% en 1976. Ello fue resultado del incremento acelerado del gasto público y de un crecimiento relativamente menor de los ingresos.

Por otra parte, el sector paraestatal de la economía se extendió en forma notable. El número de organismos y empresas del sector público pasó de cerca de 500 entidades en 1970 a 845 en 1976. Varios de los nuevos organismos vinieron a fortalecer o bien a dar presencia al sector gobierno en ciertas actividades, otros permitieron brindar mayor atención a las nece-

sidades sociales, pero también fueron adquiridas firmas privadas en quiebra y se crearon algunas empresas y fideicomisos sin objetivos claros, sin metas y sin un propósito bien definido.

No obstante que las exportaciones entre 1970 y 1975 crecieron en 137% no pudieron compensar el mayor dinamismo de las importaciones, mismas que se acrecentaron 188% en ese mismo lapso. La expansión de las compras obedeció a la adquisición de bienes de capital y de productos agropecuarios resultado de la insuficiente producción doméstica.

Al acentuarse estos desequilibrios y al continuar el proceso inflacionario se crearon las condiciones para el estallido de la crisis cambiaria. En 1976 se decidió devaluar el peso, quebrantándose la estabilidad como base del desarrollo para dar paso a una nueva fase de política económica, caracterizada por el manejo de la deuda pública y sus efectos colaterales, así como por el desequilibrio externo, dando lugar a problemas estructurales que se agravarían entre 1976 y 1982.

Al concluir 1976, la crisis se había agudizado. Se enfrentaba una fuerte devaluación del peso, se había acelerado el proceso inflacionario, como resultado del mayor desequilibrio externo y el aumento del pago del servicio de la deuda, así como por el estancamiento productivo. El producto interno solamente creció 4.2%. En septiembre de 1976 se iniciaron las pláticas con el Fondo Monetario Internacional para hacer frente a la situación crítica de la economía mexicana.

La política de desarrollo agropecuario y forestal tuvo como eje central el gasto público. Se apoyó, además, en un importante reparto de la tierra, sólo que de ésta una porción mínima era susceptible de

cultivo y la gran mayoría no permitía el desarrollo de las actividades primarias, razón que explica la constitución de ejidos turísticos y ejidos industriales.

Entre 1971 y 1976 se impulsó, además, el establecimiento de agroindustrias y de granjas ejidales. Muchas de ellas por lo reducido de su escala de producción, la carencia de infraestructura y la falta de personal honesto y capacitado para su administración quebraron y fueron abandonadas. Todavía al viajar por algunas regiones rurales del país pueden observarse ruinas de esos proyectos.

El crédito y el seguro agrícola crecieron de manera considerable. Sólo que se llegó a extremos como el de otorgar crédito supervisado, encargándose la propia institución financiera de realizar las labores agrícolas, mientras que los productores --en no pocos casos los más capacitados del país-- eran simples espectadores. Cuando los resultados no eran favorables a la recuperación de los adeudos, los supervisores recogían sus equipos y dejaban a los ejidatarios el compromiso del pago.

Durante esta etapa se realizaron importantes trabajos de desmonte de terrenos, principalmente en la zona del trópico húmedo. En varios casos, las superficies objeto de labor tenían suelos en proceso de formación, así que al suprimirse la carpeta forestal fueron atacados por la erosión y no pudieron ser incorporados de manera eficiente al proceso productivo.

En fin, sin lugar a dudas se tuvieron las mejores intenciones, pero la prisa, la improvisación, los intereses de los contratistas y los afanes de los políticos no permitieron que estas acciones tuvieran el éxito deseado.

Conviene subrayar, también, la falta de coherencia y de coordinación de las políticas de desarrollo económico y de desarrollo agropecuario y forestal. Se procuraba, por ejemplo, impulsar la producción de leche en el trópico, pero al mismo tiempo se fomentaba la importación masiva de leche pulverizada. Un político del sector aseguraba que la coordinación estribaba en que a él le dejaran hacer sus acciones y que él no interferiría en las de otros responsables del sector.

Las tensiones generadas entre los responsables del gobierno y los miembros de la iniciativa privada, así como las presiones del exterior por las directrices de la política mexicana orientadas a buscar una posición independiente y un orden económico más equitativo contribuyeron a impedir la adopción de los cambios estructurales que eran indispensables para superar los problemas del país.

Al cierre de 1976, el país enfrentaba otra seria crisis, que no se limitaba a los aspectos financieros y económicos, sino que tenía profundas raíces políticas.

3.3 Política económica entre 1976 y 1982

Como es lógico suponer, la administración del Presidente López Portillo se inició en un marco económico y político muy difícil. Prevalecía un clima de desconfianza hacia el gobierno, entre obreros y campesinos porque no se habían concretado las promesas de que mejorarían sus condiciones de vida, y entre la clase empresarial por los desacuerdos y enfrentamientos en materia política y económica tenidos con la administración anterior.

Posiblemente a consecuencia de ello se estimó prudente restablecer la confianza del sector privado invitándole a participar en un programa denominado Alianza para la Producción. Se puntualizaba que mediante aumentos controlados de los salarios se fortalecería la demanda interna lo que alentaría una mayor inversión privada y por tanto la producción. De este modo se esperaba que aminorarían las presiones inflacionarias.

A lo largo de los primeros meses de la nueva administración, la política económica tuvo que seguir los cánones establecidos por el Fondo Monetario Internacional. El acuerdo, conforme a las normas de esta institución, fijaba un calendario para la utilización de los derechos de giro y los candados para controlar el gasto público, de manera que el déficit financiero no rebasara el 6.5% del producto interno bruto; acotar el endeudamiento con el exterior a un máximo de 3 mil millones de dólares anuales; limitar el aumento del medio circulante al incremento observado en las reservas internacionales; reducir la tasa de aumento monetario de los salarios acercándola a niveles equivalentes a los de países con que México comercia; y evitar que el empleo total del sector público aumentara en más de 2% en el primer año de gobierno (1977).

Adicionalmente habría que liberar de restricciones los pagos internacionales y seguir normas de austeridad en el funcionamiento del sector paraestatal.

A cambio, México podría adquirir derechos especiales de giro para cubrir el déficit de la balanza de pagos, negociar un crédito *standby* y un crédito blando con amortización a tres años.

En 1977, la política económica se ajustó en términos generales a lo establecido en ese acuerdo. La aplicación de una política fiscal y financiera restrictiva agravó la contracción de las actividades productivas, pero contribuyó a atenuar los desequilibrios estructurales y a moderar el proceso inflacionario acrecentado por la devaluación.

El producto interno bruto, en ese mismo año, creció a una tasa de 3.4% esto es a ritmo similar al crecimiento poblacional. El sector agropecuario registró una tasa alta 7.5%, pero la industria manufacturera apenas se expandió 3.5%. A pesar del relativamente bajo nivel de la actividad económica, la inflación acusó una tasa de 20%. Como secuela de la devaluación mejoró la posición de la balanza comercial al crecer las exportaciones en 27% y abatirse las importaciones en 8%.

En términos generales, México cumplió sus compromisos con el Fondo Monetario Internacional, pero el conocimiento de mayores reservas de hidrocarburos y el buen precio al que se cotizaba el petróleo crudo en el mercado mundial abrieron paso a una estrategia de desarrollo apoyada en la exportación petrolera.

A partir de 1978, se abandonaron las restricciones impuestas por el Fondo Monetario Internacional. Por su parte, la comunidad financiera internacional que atravesaba por un periodo de alta liquidez liberalizó los créditos a México, que ya contaba con el aval de sus importantes reservas petroleras.

La exportación petrolera y la apertura del crédito internacional dieron impulso a la etapa de mayor dinamismo de la economía mexicana en este siglo, misma que se inicia en 1978, cuando el producto

interno bruto creció, en términos reales, 8.2%. Ese nivel de expansión no agravó los problemas económicos: la tasa anual de inflación descendió al 16% y el déficit financiero se ubicó en 6.7% del producto. Sin embargo, en la balanza comercial se tuvo una repercusión negativa, cuando el déficit alcanzó 1.854 millones de dólares, que significaban un aumento de 76% sobre el nivel observado un año antes. En cuenta corriente, el déficit llegó a 2.693 millones de dólares, 69% mayor al de 1977.

El optimismo desatado por la exportación de petróleo llevó a la formulación de dos programas de crecimiento: el Plan Global de Desarrollo preparado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, y el Plan Nacional de Desarrollo Industrial formulado por la Secretaría del Patrimonio Nacional y Fomento Industrial.

El Plan Global proponía estas metas para 1980-1982:

- * Alcanzar una tasa promedio de crecimiento del 8% en el producto nacional bruto. Para ello, la industria manufacturera debía crecer al 10% anual.
- * Generar 2.2 millones de empleos nuevos en los tres años, lo que significaba una expansión de 4.2% anual en el nivel de ocupación.
- * Elevar la tasa de inversión al 27% en 1982, lo que implicaba incrementos anuales de 14% en la inversión pública y de 13% en la inversión privada.
- * Avanzar en un esquema de financiamiento apoyado en el ahorro interno, que entrañaba un

abatimiento a un 33% del financiamiento público.

- * Modificar la estructura productiva otorgando prelación a la producción de bienes de capital y a la de bienes de consumo básico.
- * Controlar y reducir el proceso inflacionario, hasta situarlo 4 o 5 puntos arriba de la inflación externa.
- * Abatir significativamente el desequilibrio externo hasta conseguir que el déficit en cuenta corriente fuera inferior al 1% del producto interno bruto.
- * Descentralizar las actividades económicas de manera preferente hacia las costas y las fronteras.
- * Destinar mayores recursos al propósito de alcanzar mínimos de bienestar social en favor de la población marginada de las ciudades y el campo; y
- * Desarrollar de manera acelerada el sector agropecuario para elevar el nivel de vida de los campesinos y lograr la autosuficiencia alimentaria.

Durante 1978-1981, la estrategia petrolera rindió resultados espectaculares en materia de crecimiento económico, inversión y empleo. La tasa de crecimiento del producto interno bruto fue superior al 9% anual en promedio. El impulso de la producción petrolera tuvo un efecto multiplicador en toda la economía. Los sectores más dinámicos fueron la industria, la construcción, los transportes y los servicios.

La inversión bruta fija aumentó de 18% del producto en 1978 a 24% en 1981. Con esto se logró un crecimiento sin precedente en el nivel de empleo, a un ritmo anual de casi 900 mil nuevas plazas, lo que permitió absorber el incremento natural de la fuerza de

trabajo y cumplir las metas del Plan Global en esta materia.

Ello no obstante, durante esta etapa de auge se agudizaron los desequilibrios estructurales de la economía. El poder adquisitivo del salario, en vez de crecer, disminuyó entre 1977 y 1981 en un 11% real. En los mismos años, la deuda externa —a pesar de los cuantiosos ingresos generados por la exportación petrolera— aumentó de 29.300 a 69 mil millones de dólares; el déficit comercial se multiplicó por más de tres veces, en tanto que el déficit de las transacciones en cuenta corriente —con el crecimiento del pago por el servicio de la deuda— pasaba de 1.600 a 16 mil millones de dólares.

En marzo de 1980 el gobierno de la República dio a conocer una estrategia integral para el desarrollo del sector agropecuario: el Sistema Alimentario Mexicano o simplemente el SAM, como fue popularmente conocido. Los aspectos fundamentales de este programa están contenidos en cuatro documentos que abordan el marco de referencia, el perfil nutricional, el balance de oferta y demanda de una canasta de alimentos y el sistema alimentario internacional.

En el SAM se consideraba que para reactivar la agricultura y ensanchar el mercado interno era indispensable favorecer la producción y distribución masiva de alimentos básicos a través de la creación de empleos rurales. Precisaba que “si no queremos hacer nugatorias las ventajas únicas y transitorias de nuestra favorable posición energética, es imprescindible una política de autosuficiencia en materia de alimentos, sobre todo en cereales y oleaginosas”.⁶⁶

⁶⁶ *Revista de Comercio Exterior*. Julio, 1980, pp. 684 y ss.

El programa estipulaba que no sólo era indispensable producir más alimentos básicos, sino que se trataba que los produjeran primordialmente “los campesinos del temporal, porque son los que mayor potencial de respuesta productiva tienen, porque esa es la opción nacional para ofrecer empleo e ingresos a millones de mexicanos y porque su reactivación productiva es la mejor solución a sus problemas de subalimentación”.⁶⁷

Proponía el SAM configurar un espacio económico cuyos contornos y estructura estuviera determinada por un patrón alimentario mínimo para garantizar una dieta correcta, la que fue denominada como canasta básica recomendable; las cantidades de alimentos necesarios para mejorar la dieta nacional y el tipo de productores que participarían en esos propósitos.

La política agropecuaria aceptó las propuestas del SAM y atendió las recomendaciones en cuanto concierne al manejo del agua, fertilizantes, semillas, maquinaria y bienes de capital, seguro y crédito. Asimismo, se consiguieron avances en la organización de los campesinos y en la industrialización de los productos del campo. En términos generales, esta nueva estrategia contribuyó a que durante 1977-1982 el producto agropecuario creciera en 4.5% anual, en términos reales, sólo que a costos sociales y financieros muy elevados por la transferencia de recursos que demandaba su ejecución.

La política económica apoyada en la exportación de petróleo crudo funcionó sin problemas hasta mediados de 1981. Al flexionarse las cotizaciones de este producto, se puso de manifiesto que esa base era muy

⁶⁷ *Comercio Exterior. Ob. Cit.*, p. 686.

vulnerable y que las metas del Plan Global no se alcanzarían.

La economía se había hecho gravitar excesivamente sobre la expansión intensiva del gasto público e indirectamente sobre el petróleo. Los crecientes déficits fiscales, la caída de los precios internacionales del crudo y la reducción consiguiente de las divisas generadas por su exportación y de los ingresos del gobierno lesionaron seriamente los elementos propulsores de la economía nacional, a los que se añadió un nuevo receso de los países industrializados. Estos problemas dieron paso a la más larga y grave crisis económica y social sufrida por el pueblo de México.

En 1982, la situación se volvió insostenible. La salida de capitales privados, que había vuelto a tener importancia desde 1981, cobró un nuevo impulso. Según varios investigadores la fuga de capitales significó del orden de 20 mil millones de dólares. Los ajustes emprendidos por el gobierno resultaron tardíos, insuficientes y meramente defensivos.

La aceleración del deslizamiento cambiario, primero, y la devaluación de la moneda, emprendida poco después, en vez de actuar como correctivos contribuyeron paradójicamente a profundizar la desconfianza y por lo tanto a dar fuerza a la salida de capitales. Las relaciones entre gobierno y empresarios se volvieron más tensas y llegaron a su punto más bajo con la nacionalización de la banca y el establecimiento generalizado del control de cambios, que antes sólo había sido aplicado a las importaciones del sector público.

Al término de 1982, el producto interno bruto había descendido en 0.5%, la inflación anual, por vez primera llegaba al 100%, y el déficit financiero alcanzaba el 17.6% del producto.

A pesar de la recurrencia excesiva al crédito externo en las peores condiciones de plazo y de tasa de interés, el gobierno careció de recursos financieros para hacer frente a sus compromisos internacionales de pagos. Declarada la suspensión del pago de la deuda, se vio en la necesidad de entablar nuevas negociaciones con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

En resumen, podría señalarse que la estrategia apoyada en el gasto público, en la exportación de petróleo crudo y en el endeudamiento externo fue exitosa en cuanto a lograr en el corto plazo altas tasas de crecimiento económico, la generación de empleos y la ampliación de la planta productiva. Pero, como nuevamente se aplazó la corrección de los desequilibrios estructurales, éstos reaparecieron con mayor fuerza dando lugar a la desconfianza entre los agentes económicos, la paralización productiva y la crisis financiera.

En efecto, la deuda externa, lejos de ser un factor de estímulo se convirtió en un fuerte obstáculo por su magnitud y condiciones. El drenado de una parte importante del excedente económico para hacer frente al pago de la deuda canceló la oportunidad de orientar tales recursos al crecimiento de la economía.

En el desarrollo agropecuario se había intentado un esquema nuevo de estímulo, que si bien logró éxitos parciales era demasiado costoso para el conjunto de la sociedad y muy complicado y contradictorio en su ejecución. El SAM completo nunca llegó a instrumentarse.

Por otra parte, cabe agregar que el diseño y la ejecución de este programa se habían realizado al margen de la política de desarrollo económico general.

La estrategia de desarrollo vinculó más la economía con el mercado mundial. Tendió a sobrestimar el ingreso derivado de las exportaciones y a subestimar, por el contrario, la gravedad de la crisis estructural e internacional.

3.4 *Política económica en 1982-1988*

A partir de un diagnóstico de la crisis y una vez suscrito el nuevo acuerdo con el Fondo Monetario Internacional se dio a conocer el primer Plan Nacional de Desarrollo, documento que contiene las acciones que había de ejecutar el nuevo gobierno.

El Plan consideraba dos estrategias: una de reordenamiento económico para el corto plazo y otra de cambio estructural, que comprendía el mediano y el largo plazos.

Con la primera, se pretendían corregir los principales desequilibrios: esto es, frenar la inflación, superar los déficits de las finanzas del gobierno y del sector externo, lograr la estabilidad cambiaria, proteger el empleo y la planta productiva, así como apoyar el consumo básico.

Con la segunda, se buscaba modificar la gestión económica del Estado, abrir la economía mexicana al flujo del comercio exterior, alentar el ingreso de inversiones extranjeras, modernizar la planta productiva a través de un proceso de reconversión y promover la exportación de manufacturas. Visto más de cerca, el cambio estructural perseguía:

- * En el sector industrial, reorientar y modificar el aparato productivo y distributivo. Lograr una

industria integrada hacia adentro y competitiva hacia afuera.

- * En el sector agropecuario, otorgar seguridad jurídica a las diversas formas de tenencia de la tierra, impulsar la organización de los productores y mejorar los términos de la relación de intercambio con productos de otros sectores.
- * En el sector terciario, disponer de servicios más modernos y funcionales a las necesidades de la producción y el consumo.

En estas acciones se contaría con una participación rectora del Estado en áreas estratégicas y prioritarias, el impulso al sector social, y el estímulo al sector privado.

En la política económica seguida por la administración del Presidente de la Madrid se distinguen cuatro momentos bien diferenciados: el primero comprende el trienio 1983-1985, cuando se aplicó el Programa Inmediato de Reordenación Económica, que corresponde a la necesidad de sanear la economía y superar la situación de emergencia con que inició la administración.

La segunda, se inicia en febrero de 1986, cuando se deben adoptar medidas defensivas para enfrentar la nueva caída de los precios internacionales del petróleo y de otras materias primas de exportación, así como superar las medidas proteccionistas impuestas por las economías de mayor desarrollo relativo. En paralelo, se logró una reestructuración de la deuda pública.

El tercer momento corresponde al anuncio del Programa de Aliento y Crecimiento, diseñado, en principio, para el bienio 1987-1988. Entre sus propó-

sitos, destacan: adecuar el pago por el servicio de la deuda externa a la capacidad de pago de la economía nacional; liberar el crédito al sector privado y favorecer que las tasas de interés tiendan a la baja con el fin de dar un apoyo decisivo a la inversión privada; impulsar las exportaciones; mantener una política realista en los precios de los bienes y servicios proporcionados por el sector público y avanzar en la reestructuración de la política fiscal. Estas medidas, sin embargo, no pudieron ser aplicadas porque la economía no había sido reordenada.

Esas circunstancias propiciaron que en diciembre de 1987, ante el recrudecimiento de la crisis y el crac bursátil, como cuarta etapa, se iniciara un nuevo programa denominado Pacto de Solidaridad Económica. Su objetivo principal sería erradicar la inflación, la que al cierre de ese mismo año (1987) alcanzaba un nivel de 159%.

En lo referente al aspecto político y social, el Plan Nacional de Desarrollo apunta diversas estrategias y acciones concretas orientadas a mejorar la situación de la sociedad mexicana. Entre otras, propone: la renovación moral de la sociedad; la formalización de la planeación del quehacer gubernamental en sus distintos órdenes (Federal, estatal y municipal); la sanción jurídica a la rectoría económica del Estado; el fortalecimiento del federalismo; la democratización y la descentralización en todos los niveles. Esto permitiría al gobierno recobrar la confianza del sector empresarial, evitar tensiones sociales al principio de la administración e impulsar el crecimiento de la inversión privada.

El Programa Inmediato de Reordenación Económica tuvo como objetivos fundamentales: disminuir

el ritmo de crecimiento del gasto público, proteger el empleo y la planta productiva, continuar las inversiones destinadas a los sectores prioritarios, procurar la disciplina en el ejercicio del gasto público, proteger el consumo básico, aumentar el ingreso fiscal, canalizar el crédito a las prioridades del desarrollo nacional, controlar el mercado cambiario y recuperar la soberanía monetaria amenazada por la dolarización, reestructurar la administración pública federal y fortalecer la rectoría del Estado dentro de un régimen de economía mixta.

Entre las acciones emprendidas, cabe señalar la revisión del tipo de cambio. Con este objetivo se buscó establecer un tipo de cambio realista a través de dos cotizaciones: la del dólar libre y la de la divisa controlada. Además, se procuró el incremento de las tasas de interés a niveles superiores a la inflación; la contracción crediticia; el ajuste de los precios rezagados de los bienes y servicios proporcionados por las entidades del sector público; la revisión de las cargas tributarias y el control de los aumentos salariales.

Como resultado de las medidas instrumentadas, el déficit financiero del sector público --medido en términos nominales-- disminuyó significativamente al pasar del 17% del producto interno bruto en 1982 al 8.4% en 1985. Cabe agregar que la inflación tuvo fuerte impacto sobre los pagos de intereses y consecuentemente en el déficit nominal, alcanzando niveles superiores a los previstos.

El mejoramiento en el déficit de las finanzas públicas fue resultado de un incremento en el ingreso fiscal y de una reducción por demás significativa del gasto público.

Como parte de la política de cambio estructural se inició el proceso de adelgazamiento del sector público, a través de medidas, como: cancelación de plazas vacantes en las dependencias gubernamentales, liquidación de personal y reducción al mínimo del gasto corriente. Asimismo, se inició formalmente la venta y la reestructuración de las empresas paraestatales no prioritarias.

La necesidad de fondos para hacer frente al pago por el servicio de la deuda externa propició que el sector público recurriera crecientemente a los recursos de crédito interno. De hecho, ante la falta de los apoyos provenientes del exterior, el financiamiento interno se convirtió en la fuente principal de recursos para el sector público.

Conforme a las directrices del Plan Nacional de Desarrollo, las tasas de interés sobre los depósitos domésticos fueron incrementadas varias veces con el fin de ofrecer un rendimiento que fuera positivo en términos reales. Ello no obstante, los inversionistas prefirieron recurrir a las casas de bolsa y otros intermediarios financieros, lo que fortaleció la expansión del sistema no bancario.

Como efecto de esas políticas, el gobierno tuvo necesidad de cubrir a la banca altos intereses por el servicio de la deuda interna con una consecuencia negativa en las finanzas públicas.

La política cambiaria se apoyó en el sistema dual: el dólar libre que atendía las transacciones en divisas que realizaba el público en general; y el dólar controlado, situado a un nivel inferior, que servía como referencia en las exportaciones e importaciones del sector público y en el manejo de la deuda externa, así como en las operaciones del fideicomiso establecido

para apoyar el saneamiento de la deuda externa de las empresas privadas (FICORCA).

No obstante que se adoptaron medidas para frenar el proceso inflacionario, mediante la contracción del consumo privado y del gasto público, de las demandas salariales y de la inversión pública y privada, la inflación registró niveles muy superiores a los esperados. Esta aparente contradicción obedecía a la devaluación lenta pero constante del peso frente al dólar, al incremento de las tasas de interés y a los ajustes de los precios de los bienes y servicios proporcionados por el sector público y por el sector privado.

La tasa del producto interno bruto descendió 4.2% en 1983. Sin embargo, en 1984 y 1985 mostró una ligera recuperación con tasas positivas de 3.6% y 2.6% respectivamente. El comportamiento sectorial, según las tasas medias anuales correspondientes al trienio 1983-1985, fue como sigue: agropecuario 2.8%, industria manufacturera 0.9%, minería 1% y construcción una reducción de 4.5%.

Como efecto de la política seguida, los salarios reales continuaron su proceso de deterioro; el incremento de las tasas de interés volvió casi inaccesible el financiamiento a las empresas pequeñas y medianas. En esta fase crítica solamente salieron bien libradas las empresas y actividades vinculadas al sector externo, en parte porque la contracción de la demanda interna permitió que dispusieran de mayores facilidades para promover las exportaciones. También el sector agropecuario --por su facilidad para dar acomodo a las familias campesinas desplazadas de la construcción y de la industria, y por la capacidad de respuesta de las unidades de producción alentadas

por la política alcista en los precios de garantía- alcanzó buenos resultados a nivel general.

A pesar de que en 1984 se tuvo mayor dinámica económica por el ingreso del crédito externo que alentó una expansión del gasto público, así como por las facilidades y estímulos que se otorgaron al sector privado nacional y extranjero, a partir del segundo trimestre de 1985 la situación acusaba marcado deterioro. En efecto, la inflación repuntó, lo que obligó a incrementar las tasas de interés. Por otra parte, las relaciones con el exterior fueron menos favorables, tanto en el terreno comercial, como por la fuga de capitales que orilló a un mayor deslizamiento del peso frente al dólar.

Estos aspectos negativos en el terreno financiero se transmitieron al aparato productivo, a tal punto que los resultados del segundo semestre de 1985 fueron considerablemente inferiores a los conseguidos en la primera mitad del año.

Otro cambio estructural se dio con la apertura comercial. Desde el principio de la administración se otorgaron mayores facilidades a la importación al sustituir el régimen de permisos por tarifas arancelarias, reducir el nivel medio de la tarifa y compactar las fracciones arancelarias, lo que equivalía a una liberación muy importante y, por otra parte, se suprimieron las tarifas a la exportación.

El comercio exterior, durante estos tres años, tuvo resultados positivos, aunque decrecientes, comportamiento que obedeció principalmente a la contracción de la demanda interna, que afectó directamente las importaciones de bienes de capital y de productos intermedios.

El saldo superavitario de la balanza comercial permitió cubrir el pago del servicio de la deuda externa, que no obstante las renegociaciones apoyadas por el

Fondo Monetario Internacional siguió manteniendo altos niveles (32.100 millones de dólares, entre 1983 y 1985).

Las medidas correctivas de estos años permitieron un respiro, pero se estaba lejos de una solución de fondo. Mantenían su peso negativo la inflación, la inestabilidad cambiaria, el pago del servicio de la deuda externa e interna, la escasa inversión pública y privada, las altas tasas de interés y la restricción crediticia.

A ese conjunto de factores negativos, se agregó la secuela y el costo de los sismos de septiembre de 1985 y, a principios de 1986, otra brusca caída en la cotización internacional del petróleo, que vinieron a prolongar y agravar la fase crítica de la economía nacional.

Ante la gravedad de la situación se anunciaron medidas orientadas a profundizar el cambio estructural: acelerar el redimensionamiento del sector público, la apertura comercial hacia el exterior y el proceso de reconversión industrial con el fin de alentar la diversificación de las exportaciones.

Conforme a estos propósitos se adoptaron las medidas siguientes: mayor deslizamiento del tipo de cambio, aumento significativo de las tasas de interés, mayor austeridad en el gasto público, elevación de los precios de los bienes y servicios proporcionados por las entidades paraestatales, racionalización estricta de los créditos canalizados al sector privado y nuevas restricciones a los aumentos salariales.

Estas medidas, que ya habían mostrado su ineficiencia para superar los efectos de la recesión, nuevamente fueron insuficientes. El producto interno bruto se contrajo en 4% y el producto por habitante en 6%. Con esto, el nivel del ingreso por habitante --medido en términos reales-- era equivalente al de 1978.

A pesar de que la crisis fue generalizada, sus efectos fueron más negativos en la construcción (-10.2%), las manufacturas (-5.7%) y en la minería (-4.3%), que en el sector agropecuario (-2.7%). El sector agropecuario corroboró así su capacidad de resistencia en las fases críticas, toda vez que fue 1986 un año con lluvias muy desfavorables, sequía prolongada, reducción de la superficie cosechada por falta de humedad y una política de precios de garantía con ajustes inferiores a la inflación media.

La agudización de los problemas financieros propició la firma de un nuevo acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, así como la obtención de nuevos créditos con el Banco Mundial y la banca comercial. Los recursos así obtenidos empezaron a ingresar hasta 1987, lo que demoró el proceso de recuperación económica.

El Programa de Aliento y Crecimiento fue dado a conocer después de ese acuerdo con las instituciones internacionales de crédito. Sus objetivos fueron:

- * Cambiar los términos de la negociación externa y adecuar el pago del servicio de la deuda a la capacidad de pago de la economía nacional.
- * Conseguir un crecimiento moderado (del 2% al 3% del producto) con generación de empleo, estímulos a la inversión y reactivación ordenada de la misma.
- * Combate renovado a la inflación, reduciendo el déficit de las finanzas públicas.
- * Consolidar y ampliar el cambio estructural.

En 1987, el ingreso de recursos financieros y sobre todo el mejoramiento de los precios del petróleo

contribuyeron a una recuperación modesta de la economía. Al cierre se logró un aumento de 1.4% en el producto interno bruto. En este repunte influyó la aplicación de una política menos restrictiva en el segundo semestre, que benefició al sector industrial y en especial a las ramas exportadoras.

Por sectores, el repunte fue limitado: 2% en manufacturas, 1.7% en construcción, 1.6% en el sector agropecuario y 4.2% en minería, lo que no permitió compensar la caída observada en 1986.

Durante 1987, además de los mayores ingresos obtenidos por las ventas al exterior de petróleo crudo, se incrementaron considerablemente las exportaciones de bienes manufacturados. Si a lo anterior se agregan los ingresos más altos que los de 1986, derivados de las maquiladoras, se tendrá completo un panorama positivo, que explica el superávit de 10.500 millones de dólares en la balanza comercial, fruto también de que las importaciones no repuntaron.

El saldo positivo del comercio, el mayor ingreso de divisas por concepto de turismo, crédito e inversión extranjera permitieron una elevación de las reservas internacionales, mismas que al cierre del año totalizaron cerca de 14 mil millones de dólares.

Sin embargo, esas divisas no fueron canalizadas a la inversión productiva, sino que se aplicaron a mantener el control del mercado cambiario. Ello no obstante, el proceso inflacionario siguió adelante lo que alentó el rentismo y la especulación. Al respecto, cabe apuntar que el índice de precios y cotizaciones del mercado bursátil se multiplicó 9 veces en sólo 10 meses del año.

El nivel de especulación elevó en forma desmedida el índice de cotizaciones de los títulos objeto de negociación, al punto que en octubre de 1987 la Bolsa

de Valores se colapsó dejando a los pequeños ahorradores en situación crítica.

El crac bursátil avivó la especulación cambiaria, misma que dio lugar a la devaluación de los tipos de cambio libre y controlado en más de un 30%, con el propósito de unificar su paridad y compensar la rápida reducción arancelaria que había sido contraria al freno de las importaciones.

No obstante que otra vez se elevaron las tasas nominales de interés, su nuevo nivel real se mantuvo por debajo de la inflación renovada.

A fines de 1987 se acentuó la reducción del gasto, lo que implicó severos ajustes en el gobierno central y sus empresas. El ajuste fue relativamente mayor en la inversión pública, que se contrajo en 11%, en términos reales. A su vez, también se abatieron los ingresos fiscales -salvo los importes enterados por Petróleos Mexicanos- en razón del debilitamiento de la actividad económica y por la dificultad de adecuar el régimen fiscal a la velocidad del proceso inflacionario.

La agudización de los problemas llevó a la firma del Pacto de Solidaridad Económica en diciembre de 1987. Este pacto fue un plan de choque concebido para hacer frente a la inflación, problema que persistía a pesar de las medidas de corrección gradual emprendidas desde 1983.

El objeto del Pacto era erradicar la inflación, hacer crecer la economía sobre bases más sanas y evitar el encono social. Procuraba el Pacto, en consecuencia, la concertación de las acciones entre los sectores público, privado y social y el compromiso para hacerlas efectivas.

El Pacto no alteró, sino que por el contrario reforzó la estrategia del cambio estructural, a través de la

liberalización comercial, el redimensionamiento del sector paraestatal, el saneamiento de las finanzas públicas y la contención salarial.

En su primera etapa (diciembre de 1987-febrero de 1988) dentro del Pacto se propuso:

- * Ajustar y nivelar precios y tarifas como elementos de corrección para aplicar las otras acciones concertadas.
- * Ajustar el tipo de cambio controlado al nivel del tipo de cambio libre.
- * Elevar sustancialmente las tasas reales de interés.
- * Incrementar los salarios 15% en diciembre y 20% adicional en enero.
- * Restringir el crédito bancario y el gasto público.
- * Profundizar la liberación comercial.

La segunda etapa del Pacto de Solidaridad Económica estaba originalmente previsto que se iniciara una vez que empezara a bajar la inflación. Ello daría lugar a un proceso de indización de precios de bienes integrados en una canasta básica y de los salarios conforme a la inflación esperada. El tipo de cambio y las tasas de interés sufrirían ajustes graduales y se adaptarían a la inflación.

Toda vez que en febrero de 1988 la tasa de inflación mensual continuaba siendo muy elevada (8.3%) se decidió por introducir medidas más severas, como fueron:

- * Congelar precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por el sector público y los de la canasta básica.
- * Invitar a los empresarios a no alterar los precios de los bienes no sujetos a control.

- * Aumentar los salarios en 3% durante el mes de marzo y congelarlos a partir de abril.
- * Congelar el tipo de cambio al nivel que cerró el último día de febrero.
- * Reducir sustancialmente las tasas de interés.
- * Mantener las restricciones del crédito bancario, el gasto y la inversión.
- * Los precios de garantía agrícola se mantendrían al nivel real de 1987.

Estas medidas se prolongaron hasta que terminó la tercera etapa del Pacto y varias de ellas se mantuvieron vigentes hasta la cuarta fase, iniciada en noviembre, con el agregado de estas otras disposiciones:

- * Eliminar el IVA a los alimentos procesados y a los medicamentos, que mantenían una tasa impositiva de 6%.
- * Desgravar en 30% el pago del impuesto sobre la renta a las personas que reciban ingresos hasta de 4 veces el salario mínimo del Distrito Federal.
- * Reducir el precio de las mercancías en 3% respecto al precio promedio observado entre el 7 de julio y el 7 de agosto.

El Pacto fue exitoso en cuanto a la consecución de sus objetivos prioritarios: frenar el proceso inflacionario y eliminar, cuando menos temporalmente, los factores cruciales del mismo.

El comportamiento económico en 1988 acusó, como efecto de las disposiciones del Pacto, una caída severa. El producto interno bruto descendió 5.2% respecto al nivel alcanzado un año antes.

Por sectores, el comportamiento crítico fue generalizado: manufacturas -0.6%, minería -2.1%, construcción -13.4%, servicios -2.7% y agricultura -35.4%.

La contracción del gasto y de la demanda interna afectaron directamente el nivel de empleo, escapando al embate solamente las empresas vinculadas al comercio exterior y la economía subterránea, que a partir del agravamiento de la crisis cobró impulso especialmente a través el comercio ambulante en las grandes ciudades de todo el país.

La crisis iniciada desde el segundo semestre de 1981 no había sido superada al cierre de 1988. Las medidas adoptadas para controlar las manifestaciones del problema tardaban en mostrar eficacia. Entre tanto, lesionaron seriamente el ritmo de actividad, sobre todo en el sector agropecuario.

La agricultura, la ganadería y la silvicultura se habían desenvuelto hasta 1982 con un fuerte apoyo en el gasto público, a través del cual se ensanchaba la superficie cultivable, se disponía de nuevos caminos y de servicios técnicos. Además, la acción del gobierno, a través de las entidades paraestatales, se traducía en fertilizantes y energéticos subsidiados; semillas, maquinaria y equipos a precios bajos; créditos y seguro; así como precios de garantía. El subsidio comprendía, además, la venta de artículos de consumo de primera necesidad, a través de las tiendas rurales.

La reducción del gasto público generó una severa contracción en la prestación de servicios técnicos y en la ejecución de las obras de infraestructura. Pero la inflación, al elevar considerablemente los costos de los materiales de construcción y los salarios lesionó, en mayor medida, la capacidad de realización de las

estructuras indispensables a la ampliación y al mejoramiento de las superficies susceptibles de cultivo.

El crédito se encareció notablemente y cada vez fue más escaso. Los agricultores, ganaderos y silvicultores, inclusive los dueños de grandes consorcios enfrentaron, desde 1983 a 1988, serios problemas financieros, que sólo pudieron superarse con la reestructuración y el apoyo directo en el subsidio al tipo de cambio, a través de FICORCA. Los productores que no pudieron superar sus problemas, mantuvieron -y, en no pocos casos, mantienen en 1994- fuertes adeudos con la banca. Muchos otros, medianos y pequeños productores, perdieron o abandonaron sus unidades de producción: tierras e instalaciones, ganado, granjas, plantas agroindustriales, aserradores y beneficios de madera.

La inflación afectó duramente los precios de los bienes agropecuarios y lesionó la relación de intercambio de los agricultores, sobre todo la de los pequeños productores de temporal, que resintieron el rigor de la carestía en los bienes básicos de origen industrial y en los servicios. Pero además en los precios del maíz y del frijol, indispensables como complemento de su dieta.

En la toma de decisiones de carácter macroeconómico no se había calibrado debidamente el impacto que tendrían las medidas de choque sobre el sector de producción primaria. El resultado fue un abrupto descenso en los volúmenes de producción de todas las líneas agrícolas, pecuarias y forestales, que habían alcanzado sus niveles máximos entre 1983 y 1984.

La apertura comercial, que facilitó la importación de alimentos, también auspició la introducción de

materias primas. En no pocos casos, la importación desalentó la producción doméstica y se tuvo creciente necesidad de recurrir a la compra de bienes en el exterior. Oleaginosas, sorgo, leche en polvo, carne de porcino, ovino y caprino, huevo, pollo, madera y troza para muebles y producción de celulosa fueron, entre otros, los artículos que cobraron gran importancia en la balanza comercial

Al cierre de 1988, la economía nacional sufría la crisis y el agro se encontraba postrado. “La crisis agroalimentaria no puede, sin embargo, comprenderse al margen de la crisis general de la economía mexicana y de las políticas instrumentadas por el Estado a partir de 1982”.⁶⁸

3.5 *Política económica y política agropecuaria, 1988-1994*

En la presentación del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el Presidente Salinas de Gortari destacó, entre otras, las cuestiones siguientes: “Nuestra economía no puede permanecer en el estancamiento o en la inflación. La población actual y la que año con año se incorpora demandan alimentación, educación, vivienda, salud y servicios, seguridad y un ambiente sano; en breve un horizonte de progreso personal y familiar. Exigen, además, que no sea efímero. Reclaman que sea equitativo y atienda prioritariamente las necesidades de quienes menos tienen. El cambio económico debe ser el de crecimiento con estabilidad y equidad. Estado y sociedad deben cambiar para crear

⁶⁸ Calva, José Luis. *Crisis agrícola y alimentaria en México. 1982-1988. Ob. Cit.*, p. 9.

empleos, para erradicar la pobreza extrema, para **que** los mexicanos todos tengan acceso a servicios de calidad en un clima de libertades, concordia y seguridad. El cambio es por eso indispensable".⁶⁹

El mismo documento establece como objetivos fundamentales: "Primero, defender la soberanía y preservar los intereses de México en el mundo; segundo, ampliar nuestra vida democrática; tercero, recuperar el crecimiento económico con estabilidad de precios; y, cuarto, elevar, productivamente, el nivel de vida de los mexicanos".⁷⁰

Las metas prioritarias que persiguió el gobierno en 1988-1994 fueron: "...alcanzar una tasa de crecimiento cercana al seis por ciento anual y consolidar la estabilidad, hasta reducir el ritmo anual de aumento de los precios a un nivel comparable con el de nuestros socios comerciales".⁷¹

Con el fin de lograr la recuperación del crecimiento con estabilidad de precios, el Plan Nacional de Desarrollo puntualiza que los lineamientos centrales, son: la estabilización continua, la aplicación de recursos para la inversión productiva y la modernización económica.

Conforme al Plan, la estabilidad de precios, una de las metas prioritarias, demandaría esfuerzos permanentes y requeriría el abatimiento de las tasas de interés. Por otra parte, establece que la mayor disponibilidad de recursos financieros podrá conseguirse mediante el fortalecimiento del ahorro interno, lo que significa abatir, en el corto plazo, la transferencia

⁶⁹ Secretaría de Programación y Presupuesto. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. "Presentación". México, D.F., 1989, p. XI.

⁷⁰ *Plan Nacional de Desarrollo*. Ob. Cit., p. XV.

⁷¹ *Plan Nacional de Desarrollo*. Ob. Cit., p. XVI.

de recursos al exterior. El Plan tenía el propósito de reducir ésta de 7% a 2% del producto nacional bruto, lo que habría de demandar la renegociación de la deuda externa.

Por su parte, la modernización –según el mismo Plan– entrañaba, entre otras cuestiones: un sector público más eficiente y un aparato productivo más competitivo con el exterior.

Sin lugar a duda, la estabilidad de precios ha sido una de las preocupaciones centrales de los responsables de conducir la política económica entre 1988 y 1994. A ese propósito han concurrido varias líneas de acción, tales como: mantener el nivel del gasto público por debajo del ingreso fiscal, situación que sólo podrá quebrantarse en 1994 por escaso margen; reforzar la disciplina en el ejercicio del gasto programado, lo que ha evitado sobreejercicios, gracias al control trimestral que no ha permitido alteraciones importantes en los flujos de ingresos y gastos.

A lograr la estabilidad han concurrido, también, otras acciones, como la privatización de entidades paraestatales no prioritarias ni estratégicas, que evitó la práctica de subsidios implícitos en la venta de una gran variedad de artículos; y la tendencia a establecer realismo en los precios y tarifas de los bienes y servicios que proporciona el sector público, que ha sido definitiva para evitar los grandes subsidios que anteriormente se otorgaban en la venta de energéticos y lubricantes.

La privatización de empresas muy importantes, como Teléfonos de México, Mexicana de Aviación, Aeroméxico, Fertilizantes Mexicanos y las instituciones que formaban la banca comercial, generó ingresos extraordinarios --aunque no debe perderse de

vista que por una sola vez— que en mucho ayudaron a generar resultados superavitarios desde 1991 a 1993.

Parte importante de los recursos excedentes se ha canalizado a la amortización de la deuda interna, cuyo costo nominal se ha reducido, principalmente por el abatimiento de las tasas de interés, tendencia que ha sido muy clara y que sólo se ha quebrantado en periodos muy cortos.

A la mayor estabilidad han contribuido, asimismo, la política monetaria y la política cambiaria. La primera, principalmente a través del manejo de la expansión del medio circulante; y la segunda, apoyada en el deslizamiento moderado y gradual del peso y el sostenimiento de tasas de interés real comparativamente más altas que las ofrecidas en otros países.

En la consecución de estos indicadores positivos han sido efectivos los compromisos concertados en el Pacto, que con diversos nombres ha sido continuamente ratificado por los sectores público, privado y social. Así, el seguimiento cuidadoso del comportamiento de los precios y la revalidación del compromiso de evitar presiones inflacionarias inerciales se ha reflejado en el crecimiento cada vez menor de los precios. A este respecto, el factor más destacado ha sido la contención salarial con gran sacrificio de la clase obrera y del asalariado y los jornaleros del campo, que son los pobres entre los pobres y siguen esperando justicia.

El índice nacional de precios al consumidor, que todavía en 1988 alcanzó una tasa anualizada (diciembre a diciembre) de 51.7% descendió al 19.7% en 1989. Repuntó levemente en 1990, cuando llegó a 29.9%, pero a partir de entonces es clara la línea que conduce

a la estabilización: 18.8% en 1991, 11.9% en 1992, 8% en 1993 y para 1994 se espera resulte de 7%.⁷²

Varios factores han concurrido a la expansión de las actividades productivas. Entre los más dinámicos destaca la inversión fija bruta, cuyo crecimiento medio anual entre 1989 y 1993 ha sido de 7.4% en términos reales. Esto se ha materializado en una participación creciente de la formación bruta de capital, cuya tasa ha pasado de significar el 17.3% en 1989 al 20.7% en 1993 del producto nacional.⁷³

Hasta la crisis de 1982, la economía mexicana había mantenido su carácter de mixta, en la cual los compromisos de inversión eran cubiertos casi mitad por mitad entre los sectores público y privado. Esta situación empezó a modificarse diametralmente en la fase crítica. En efecto, mientras en 1982, el 56% de la formación bruta de capital era aportado por el sector privado, en 1989 su participación se había acrecentado al 73%. En 1991, último año para el que se dispone de cifras definitivas respecto a este indicador, la aportación del sector privado representa el 76% del total; en tanto que el sector público sólo participa con el 24% restante.⁷⁴

La cuenta de capital de la balanza de pagos, que en varios años de la década de los ochentas —particularmente desde 1985 a 1988— había registrado, por lo general, saldos negativos, observó a partir de 1989 un crecimiento dinámico. De un saldo positivo de 3.176 millones de dólares pasó a 25.955 millones de dólares

⁷² Bufete de Promoción Industrial. *Estrategia Económica Financiera*. Tercer trimestre de 1994. México, D.F., pp. 14 y 15.

⁷³ Elaborado con datos contenidos en *Estrategia Económica Financiera*. Ob. Cit., pp. 48 y 64.

⁷⁴ Los datos básicos figuran en *Quinto Informe de Gobierno 1993*. Ob. Cit., p. 249.

en 1992 y en 1993 totalizó 16.192 millones de dólares. La obtención de estos recursos ha permitido compensar el saldo negativo de la cuenta corriente y acrecentar las reservas internacionales en poder del Banco de México.⁷⁵

La consecución de saldos positivos obedece principalmente al crecimiento acelerado de la inversión extranjera, sobre todo en cartera, que se ha canalizado al mercado de valores y, en segundo término, a una reducción en las transferencias al exterior por concepto de deuda externa, como resultado del proceso de renegociación.

La recuperación de la economía, otro de los objetivos prioritarios del Plan Nacional de Desarrollo, empezó a cobrar cuerpo en 1989, cuando el producto interno bruto creció 3.3%. En 1990, el comportamiento de la actividad mejoró al lograrse una tasa de expansión del 4.5%.

Después de un arranque espectacular de la economía en el primer semestre de 1991, se advirtieron cambios: una muy rápida elevación en las importaciones y un sobrecalentamiento de los precios. Estos factores, junto con la persistencia de la crisis de la economía norteamericana, que se había propagado a Europa y Japón, permitieron advertir la conveniencia de frenar el impulso de algunos proyectos y avanzar otros con mayor lentitud. A pesar de ello, el producto interno bruto acusó, al cierre del año, un aumento de 3.6%.

Con ese resultado, durante la primera mitad de la administración del Presidente Carlos Salinas se había logrado un aumento anual promedio del 3.8% real.

⁷⁵ *Quinto Informe de Gobierno. Ob. Cit.*, p. 341.

Este índice resultaba superior a las expectativas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, que pronosticaban para 1989-1991 una variación media anual entre 2.9% y 3.5% anual.⁷⁶

En 1992, la economía continuó su proceso de desaceleración al lograrse un crecimiento del 2.8% en el producto interno bruto, pero en 1993 sólo se alcanzó el 0.4%, indicador que por sí mismo expresa un marcado receso en la actividad. Para 1994, las expectativas oscilan entre 2% y 2.6%, aunque existe una corriente optimista en las esferas del sector público que pronostica un aumento del 4% del producto en el año en curso. En el primer caso, utilizando el pronóstico de 2.6% para 1994, se tendría un ritmo medio anual de crecimiento económico del 1.9% en el trienio 1992-1994, y empleando la proyección optimista el promedio sería de 2.4%.⁷⁷

Para el segundo trienio de la administración, el Plan Nacional de Desarrollo había proyectado una tasa media anual del producto entre 5.3% y 6% real. Es decir el comportamiento de la economía se encuentra muy por debajo de lo esperado.

Existe consenso general acerca de que en la desaceleración de la economía mexicana la situación crítica, difícil e inestable del entorno internacional ha desempeñado un papel relevante. La demanda externa, por ejemplo, ha crecido por abajo de los pronósticos. Pero, en esos resultados, el peso de la responsabilidad corresponde en mayor medida a los factores internos.

⁷⁶ *Plan Nacional de Desarrollo. Ob. Cit.*, p. 139.

⁷⁷ Los datos básicos provienen de *Estrategia Económica Financiera. Ob. Cit.*, p. 50.

Al respecto, cabe apuntar que entre 1991 y 1992 una parte muy significativa de la inversión privada se canalizó a la compra de las empresas que el sector público puso a la venta. Con esta medida, varias ramas importantes de la economía volvieron al dominio de particulares, como: teléfonos, líneas aéreas, fertilizantes, siderurgia, astilleros, empresas mineras, fabricación de camiones, automóviles y sus partes, hoteles, fraccionamientos turísticos e industriales y la banca comercial.

La desincorporación implicó para el sector privado una erogación cuantiosa, pero ese flujo de recursos no se tradujo en un aumento de la capacidad productiva, ni tampoco en la creación de nuevos empleos. Es más, en la mayoría de las empresas, sino es que en la totalidad de las que se pusieron a la venta, se realizaron con antelación despidos de personal o ajustes de la fuerza de trabajo. De este modo, esos recursos no contribuyeron a la expansión de la economía nacional.

El proceso de inversión se contrajo bruscamente en 1993, cuando las cifras preliminares correspondientes a la formación bruta de capital fijo acusan una tasa negativa de 1.4%, como resultado de una reducción en las existencias o inventarios.

Otro componente importante de la demanda agregada, el consumo privado observó, hasta 1991, aumentos significativos con una media anual de 5.9% real. Sin embargo, parte significativa de ese consumo se canalizó a las importaciones.

A partir de 1991, el consumo privado, como consecuencia de la contracción salarial, empezó a perder fuerza. Pero esta tendencia se agravó en 1992 y 1993 cuando las variaciones anuales fueron de sólo 3.9% y

0%, respectivamente. Ello explica, sin adjetivos, la desesperación en que viven amplios sectores de la población, al grado que se ha enconado la lucha por el mejoramiento de sus condiciones de vida.⁷⁸

Desde 1989 a 1993, el sector más dinámico de la economía mexicana ha sido el de construcción. Su ritmo medio anual de crecimiento resulta de 4.5% anual en términos reales. Asimismo, es la única de las actividades productivas que no registra quebranto en ninguno de los años que cubre este periodo. Explican esos resultados: la inversión privada canalizada a conjuntos habitacionales y turísticos, centros comerciales y nuevas instalaciones industriales. Otro factor muy significativo ha sido la ejecución de obras de servicio público con apoyo en recursos ajenos al presupuesto, actividades en las que la iniciativa privada ha invertido sumas importantes en la construcción de centrales eléctricas y autopistas, principalmente.

La industria manufacturera, en esos mismos años, creció 3.6% anual, como promedio. Sin embargo, resulta importante considerar que su expansión ha sido decreciente. De una tasa de 7.2% anual, observada en 1989, y que en mucho contribuyó a la recuperación, baja su ritmo al 2.3% en 1992 y en 1993 se registra un descenso del 1.5%.

El comportamiento intrasectorial de las manufacturas acusa, sin embargo, grandes diferencias. Las ramas de textiles, cuero y calzado han agravado su estancamiento, a partir de 1991 y su futuro está amenazado por la presencia cada vez más notoria de materiales y artículos importados. Esta situación ha

⁷⁸ La información básica proviene de *Estrategia Económica Financiera*. *Ob. Cit.*, p. 48.

llevado al gobierno a instrumentar medidas que permitan proteger las empresas nacionales, amenazadas por la competencia del exterior basada en la importación de productos a precios castigados.

Un comportamiento relativamente mejor presenta la rama de alimentos, bebidas y tabaco. Sin embargo, sus tasas anuales muestran, también, una clara tendencia a la baja, pero sin llegar a números negativos. Este grupo industrial ha sufrido con la apertura comercial. En varias líneas, la preferencia de los consumidores se ha orientado abiertamente en favor de los productos importados.

Las ramas de la madera y el papel acusan un estancamiento crítico. En la primera, el comportamiento medio anual correspondiente a los cinco años (1989-1993) registra una tasa negativa de 2.5% anual, pero la de 1993 resultó de -10.1%. La producción de muebles y artículos de madera enfrenta, sin duda, la competencia de bienes fabricados con materiales sintéticos, pero sus altos costos representan, posiblemente, el mayor de los obstáculos para recuperar presencia en el mercado.

En el caso de papel, imprenta y editorial, la situación es también muy grave. Su comportamiento en los cinco años muestra una tasa media de crecimiento de sólo 1%, pero en 1993 sufrió un descenso de 6.4%. Las empresas de esta rama, además de resentir la competencia de artículos importados, padecen también de altos costos, mismos que limitan su penetración en el mercado. En el caso de imprenta y editorial, las nuevas tecnologías de comunicación y las formas modernas de presentación gráfica y electrónica han desplazado, considerablemente, la demanda de libros, periódicos y revistas.

Las ramas de la industria química y petroquímica, caucho y plásticos, que en 1989 y 1990 habían mostrado fuerte dinamismo al crecer en promedio al 7.2%, han perdido fuerza. En 1991-1992 sólo alcanzaron una expansión de 2.5%, y en 1993 registraron una tasa negativa de 2.2%. Aunque también estas ramas han perdido terreno como efecto de mayores importaciones, existen otros factores internos y externos, como el menor crecimiento de la demanda, los costos crecientes de instalación, la necesidad de importar tecnologías más avanzadas, el recrudecimiento del proteccionismo en los países de alto desarrollo, todo lo cual ha contribuido a dificultar su expansión.

En la petroquímica, por ejemplo, el cambio en las relaciones entre el sector público y el sector privado se manifiesta en el abandono de los subsidios. Ello ha encarecido los costos de producción y ha postergado la asociación de Petróleos Mexicanos y particulares para instalar nuevas y más eficientes plantas productoras de petroquímicos secundarios y terciarios.

Las ramas de productos metálicos y maquinaria y equipo registraron una fuerte aceleración entre 1989 y 1991. Sin embargo, en 1992 fueron de aquéllas que contribuyeron al descenso del ritmo de actividad y en 1993 acusaron una tasa negativa de 0.6%. Dentro del grupo, el conjunto de automóviles y sus partes es clave para apreciar el comportamiento. Una vez que parece ha sido atendida la demanda nacional, la industria creció impulsada por las exportaciones a Estados Unidos. Sin embargo, dificultades para cumplir con las reglas de origen han lesionado las ventas de automóviles de origen europeo y japonés que se terminan en México.

El sector manufacturero muestra con su comportamiento la subsistencia de cuellos de botella, falta de integración, rezago tecnológico y dependencia del exterior, que lesionan su competitividad y encarecen sus costos. Ello no obstante, existen, y se han instalado recientemente, plantas industriales altamente eficientes y competitivas, que cada vez tienen mayor dominio del mercado nacional y que participan crecientemente en el mercado externo.

La minería y el sector agropecuario, a lo largo de los cinco años, mantuvieron un ritmo de actividad muy bajo con tasas medias anuales de 1.2% y 1.1% respectivamente.⁷⁹

La observación del comportamiento sectorial de la economía mexicana acusa una dinámica desigual que tiende a polarizarse. Dentro de las mismas ramas se aprecian grandes diferencias en el comportamiento, que llevan a una cada vez más notoria centralización y concentración del capital y a un mayor dominio de los mercados por una o unas cuantas empresas económicamente muy poderosas.

Como efecto del ritmo y de la naturaleza del desarrollo observado en estos cinco años (1989-1993), el ingreso nacional ha tendido a concentrarse en mayor medida en muy pocas manos y se han fortalecido los consorcios financiero-industriales. La inequidad en el reparto del producto creado agudiza la desigualdad social y vuelve muy cuestionable el éxito de los logros materiales.

El panorama internacional, por otra parte, parece no ser muy favorable. Las tasas de crecimiento econó-

⁷⁹ La información estadística proviene de *Estrategia Económica Financiera. Ob. Cit.*, p. 50.

nómico han sido menores decenio a decenio. A este respecto, Lester Thurow, destaca:

“En los años sesentas, la economía mundial creció al 4.9% anual... En los setentas, el crecimiento descendió al 3.8% anual. Con el trastorno de los precios del petróleo, se esperaba la aceleración del crecimiento, pero bajó aún más, al 2.7% en los ochentas. En los primeros tres años de la década de los noventas hubo otro descenso que llegó hasta un promedio de menos del uno por ciento anual”.⁸⁰

Según este mismo autor, la causa de dicha tendencia radica en el exceso de la capacidad de producción mundial de cualquier clase de bien. Esta afirmación cobra un significado muy especial en países como México, que enfrentan la imperiosa necesidad de una tasa de crecimiento más rápida para brindar empleo a una población numerosa en actividades productivas modernas que les permitan elevar su calidad de vida.

Las repercusiones de la dinámica mundial en el comportamiento de la economía mexicana han sido inmediatas y más intensas, como efecto de lo que el país ha avanzado en su proceso de apertura al exterior.

La balanza comercial entre 1989 y 1993 acusó resultados crecientemente deficitarios. Cabe observar que las importaciones no sólo son más cuantiosas que las exportaciones sino que, además, crecieron hasta 1993 con mayor rapidez. Así, en tanto que las exportaciones en 1989 aumentaron en 2.5%, las impor-

⁸⁰ Thurow, Lester. “Estados Unidos la economía mundial”. *Revista Nexos*. Julio, 1993.

taciones lo hicieron en 21.3%; en 1990, las ventas al exterior crecieron 15.8% y las compras foráneas significaron un aumento de 19.6%; en 1991 las primeras aumentaron en 4.9% y las segundas en 20.1%. En 1992, las exportaciones registraron un crecimiento apreciable 8.2%, pero modesto frente al 24.3% en que aumentaron las importaciones. En 1993, por vez primera en el quinquenio, las exportaciones alcanzaron una tasa de crecimiento mayor que las importaciones: 12.3% frente a 5.2%.

Como resultado de lo anterior, el saldo de la balanza comercial –salvo en el caso de 1993– ha resultado deficitario en magnitud creciente, pasando de 882 millones de dólares en 1990 a una cifra estimada en 16.250 millones para 1994.⁸¹

En el lado de las exportaciones, las ventas de petróleo crudo y de petrolíferos, aunque han seguido siendo considerables, han perdido importancia relativa, mientras que las ventas de bienes manufacturados constituyen y se afirman como el componente principal. En efecto, en tanto que las ventas de crudo y petrolíferos representaron en 1990 el 24.8% de las ventas nacionales, en 1993 –último año para el que se tienen cifras definitivas– sólo aportaron 14.3%; mientras que las ventas de manufacturas pasaban en esos mismos años de 68.3% a 80.3%.

Como resultado del proceso de modernización y del mayor grado de competitividad de las industrias establecidas en México, junto con el peso relativo cada vez mayor de las exportaciones de bienes manufacturados, se observa una participación decreciente de las exportaciones de productos agropecuarios. En

⁸¹ Los datos básicos figuran en *Estrategia Económica Financiera*. Ob. Cit., pp. 66 y 68.

1990, éstas significaron 5.3% de las ventas totales y en 1993 únicamente contribuyeron con 4.8%.⁸²

Los responsables de la conducción económica del país han insistido en diversos foros que el saldo deficitario de la balanza comercial no es un fenómeno negativo, si no que, por el contrario, es un resultado conveniente para una nación que requiere el ingreso de inversión extranjera y el apoyo del crédito internacional para completar el financiamiento que demanda su proceso de formación de capital.

No debe pasar desapercibido, sin embargo, que uno de los rubros más dinámicos de la importación ha sido precisamente la compra de bienes de consumo, lo que ha lesionado la demanda interna de varias ramas industriales, como ropa, calzado, aceites y grasas comestibles, productos farmacéuticos, madera y papel; así como la demanda nacional de productos de origen agropecuario: oleaginosas, granos básicos, productos cárnicos, carnes procesadas, frutas y legumbres, entre otros.

El peso relativo de la importación de bienes intermedios que en 1990 era de 71.4% se ha mantenido casi constante (71.1% en 1993), a pesar del crecimiento relativamente más acelerado que ha experimentado la adquisición de bienes de capital en el exterior. Esta tendencia parece reflejar, por un lado, los efectos de la nueva división internacional del trabajo apoyada en el desplazamiento de fases productivas que realizan los países de mayor desarrollo relativo hacia otros que ofrecen condiciones más favorables y menores costos, precisamente en lo que respecta a las fases de producción desplazadas. Ello explica, en parte, la mag-

⁸² La información básica figura en *Estrategia Económica Financiera. Ob.Cit.*, p. 66.

nitud y diversidad de los bienes intermedios que hoy se importan y que han afectado la dinámica de la producción de materias primas nacionales.

Asimismo, este renglón de bienes intermedios aglutina la importación de los componentes que se emplean en las industrias de maquila, que si bien han contribuido a la generación de empleo, sobre todo en las ciudades fronterizas del norte de México, siguen demandando muy escasos bienes intermedios de origen mexicano.

De 1990 a 1992 la importación de bienes de capital aumentó con celeridad. Su tasa media anual de crecimiento fue de 34.5%, proporción que refleja, por una parte, la fuerza de la recuperación; y, por otra, la necesidad de modernizar las instalaciones industriales. En 1993, a consecuencia del estancamiento de la economía, la importación de bienes de capital alcanzó un importe total de 11.056 millones de dólares, monto inferior en 4.3% al registrado en 1992.

Las cuentas de servicios no financieros y de transferencias y servicios financieros muestran, a su vez, resultados negativos, que junto con los de la balanza comercial determinaron el saldo negativo de la cuenta corriente, que entre 1990 y 1992 aumentó de manera consistente, al pasar de 8.106 a 24.804 millones de dólares. En 1993, el saldo negativo fue de 23.393 millones de dólares. Sin embargo, a partir de 1990 esos saldos negativos se han compensado con el ingreso de la cuenta de capital, que creció de 8.167 millones de dólares en 1990 a 30.882 millones de dólares en 1993. El componente más dinámico de esta cuenta ha sido el ingreso de la inversión extranjera directa, cuyo monto ha rebasado considerablemente las expectativas del Plan Nacional de Desarrollo. En 1988, el valor acumulado de la inversión extranjera

directa se estimaba en 24.087 millones de dólares. En 1993, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial lo calcula en 47.930 millones de dólares, lo que refleja un incremento medio anual de 12.6%.

A un ritmo considerablemente más alto han crecido los ingresos por inversión extranjera en cartera, que pasaron de 414 millones de dólares en 1989 a 17.898 millones de dólares en 1993.

En el curso de los cinco años (1989-1993), como resultado de lo anterior se ha modificado drásticamente la estructura de la inversión por destino. Al respecto, cabe apuntar que la inversión canalizada a la industria significaba en 1989 el 65.6% del total, en 1993 su participación había descendido al 36.8%; mientras que la inversión financiera, que sólo representaba el 1.5% en 1989, había elevado su importancia relativa al 27.2% del total en 1993. Los servicios, incluyendo el comercio, habían acrecentado su participación del 31.4% en 1989 a 34.8% en 1993. Por su parte, las inversiones en el sector agropecuario, cuyo valor acumulado se estimaba en 9.6 millones de dólares en 1988 se habían acrecentado a 209 millones de dólares en 1993. Sin embargo, su peso relativo respecto a la inversión total en este último año fue de 0.3%.⁸³

Si bien las cifras anteriores corroboran la magnitud limitada de la inversión extranjera en las actividades agropecuarias, no debe perderse de vista que su colocación estratégica en las esferas de tecnología, industrialización y mercadeo le confieren gran significación en varias líneas de cultivo y en la producción de ciertos bienes pecuarios.

⁸³ La información estadística está contenida en *Estrategia Económica Financiera*. Ob.Cit., pp.70, 85 y 86.

La importancia que ha adquirido en estos últimos cinco años la inversión extranjera en cartera debe observarse con cautela, ya que se mueve hacia diferentes títulos o valores conforme al interés de sus propietarios o se canaliza a papel del mercado de dinero, preferentemente a Cetes, lo que presiona el manejo del circulante. En razón de estas características, el efecto de la inversión extranjera en la actividad económica no ha guardado correspondencia con su cuantía.

Otro elemento que ha contribuido al equilibrio de las cuentas con el exterior ha sido el saldo de la balanza de transferencia y servicios financieros, toda vez que a consecuencia de la renegociación de la deuda pública externa ha crecido en términos manejables al pasar de 5.967 millones de dólares en 1989 a 8.236 millones de dólares en 1993.⁸⁴

Como resultado de la reestructuración, la composición de la deuda ha mostrado un cambio considerable. La participación del endeudamiento del sector público en relación con el importe total ha descendido del 80.1% en 1988 al 65.1% en 1993, respectivamente. Cabe destacar, ello no obstante, que la deuda externa total, en esos mismos años ha pasado de 101.132 millones de dólares a 120.789 millones de dólares, como resultado del endeudamiento creciente en que han incurrido las empresas y los bancos privados. La deuda privada ha crecido de 7.028 millones de dólares en 1988 a 15.006 millones de dólares en 1993, acrecentando su peso relativo de 6.9% a 12.4%; en tanto que la de los bancos se movía de 8.315 mi-

⁸⁴ La información proviene de *Estrategia Económica Financiera. Ob. Cit.*, p. 83 y de Banco de México. *Informe Anual. 1993. Ob. Cit.*, p. 429.

llones de dólares a 22.241 millones de dólares en esos mismos años. De este modo, su participación en la deuda total aumentaba de 8.2% a 18.4%.⁸⁵

Otro de los ejes de la política económica ha sido la modernización. En el caso de las empresas públicas, el Plan Nacional de Desarrollo señaló la necesidad de concentrar su actividad sólo en áreas estratégicas y prioritarias. Como resultado, el número de empresas paraestatales se ha reducido drásticamente. “Así, al término de 1993, el número de entidades del sector público se había reducido a 210, total en el que subsisten 82 organismos descentralizados, 98 empresas de participación estatal mayoritaria y 30 fideicomisos”.⁸⁶

La desincorporación, además de implicar la transferencia de empresas públicas al sector privado, ha sido “...un concepto mucho más amplio de la reforma que implica la redefinición del papel del Estado y la sociedad civil en la producción y distribución del ingreso”.⁸⁷

La modernización administrativa ha comprendido también las dependencias del gobierno federal y las centrales de negocios y oficinas del sector privado. La incorporación de equipos electrónicos y de sistemas modernos de información en las tareas administrativas han tendido a reducir notablemente la fuerza laboral. Además, se han incorporado otras acciones de racionalización de los costos.

⁸⁵ Los datos básicos figuran en *Estrategia Económica Financiera*. Ob. Cit., p. 88.

⁸⁶ Banco de México. *Informe Anual*. 1993, p. 111.

⁸⁷ Aspe, Pedro *El camino mexicano de la transformación económica*. FCE. México, 1993, p. 172.

En el caso del sector privado, la crisis y el lento crecimiento de la demanda interna abrió un compás de espera a la reconversión industrial, proceso que cobró fuerza junto con la apertura al exterior. Buena parte de la planta de la industria establecida en México se ha renovado con el propósito de enfrentar un mercado externo e interno que cada vez se encuentra más competido.

La importación de nuevas tecnologías y sistemas de los países de mayor desarrollo relativo fortalece la tendencia a demandar cada vez un menor número de trabajadores y empleados. De esta manera, la desocupación y la subocupación de la fuerza laboral se transforman en otros de los problemas críticos que enfrenta la economía mexicana a mediados del decenio de los años noventas.

“La falta de creación de fuentes de empleo, declaró Luis Germán Cárcoba, Presidente del Consejo Coordinador Empresarial, no se debe tanto al ritmo lento en que está creciendo la economía, sino a los cambios que realizan las compañías para alcanzar mayores niveles de competitividad. El camino hacia este fin es largo y probablemente firmas de todos tamaños no llegarán al final”.⁸⁸

La apertura comercial, las acciones orientadas a procurar la estabilidad de los precios, la desincorporación de empresas del sector público, la renegociación de la deuda, la liberación de permisos y licencias a las actividades productivas y la promoción de la in-

⁸⁸ Entrevista publicada en la revista *Epoca*. Núm. 109. Julio 5, 1993.

versión extranjera han tenido, como denominador común, el propósito de alentar la modernización para favorecer la recuperación del desarrollo económico.

Como parte de esos esfuerzos, se emprendió una reforma fiscal encaminada a reducir el impuesto sobre la renta, tanto a personas físicas como a empresas, así como la tasa del impuesto al valor agregado. Al mismo tiempo, se ha conseguido aumentar el número de contribuyentes, de manera que a pesar de la reducción de las cargas impositivas se han acrecentado los ingresos de la Federación.

En paralelo a la privatización de la banca comercial, el gobierno impulsó la reforma y modernización de la política financiera. Al respecto, se expidió una nueva ley de instituciones de crédito y se reformó la ley del mercado de valores. Estas disposiciones abren mayores oportunidades a los inversionistas al considerar nuevos instrumentos de apoyo financiero a las actividades productivas y estimulan la captación de recursos privados adicionales al ofrecer una gama más rica de instrumentos de ahorro.

La reforma a la ley orgánica del Banco de México consolidó su función de banca central y le confirió autonomía, que habrá de permitirle mayor eficacia en su función reguladora de la inflación.

La banca de desarrollo ha cambiado de modo sustantivo los viejos objetivos y prácticas de operación. La promoción directa de inversiones, la creación de empresas y el impulso a la actividad sectorial se han abandonado con el fin de hacer descansar en la operación de mercado las decisiones básicas de asignación de recursos. Por eso, el apoyo de los bancos estatales se ha limitado fundamentalmente al fomento pasivo por la vía del redescuento como segundo piso de la banca

comercial. Esta orientación de la banca de desarrollo ha estimulado, además, la creación y el funcionamiento de las uniones de crédito.

Otra preocupación de la política de desarrollo de esta administración (1988-1994) ha sido la protección y el cuidado del medio ambiente. Al respecto, en el Plan Nacional de Desarrollo se apunta que "...el objetivo fundamental en esta materia es armonizar el crecimiento económico con el restablecimiento de su calidad, promoviendo la conservación y el aprovechamiento racional de los recursos naturales. Ordenar las zonas y regiones con criterios ecológicos, sujetar los proyectos de desarrollo a criterios de cuidado ambiental, detener y revertir la contaminación del agua, mejorar la calidad del aire y adecuar el marco legal, la educación y el uso de nuevas tecnologías...".⁸⁹

Por vez primera se han instrumentado en México acciones sistemáticas para cuidar y mejorar la calidad del medio ambiente. Los esfuerzos y también los avances han sido más notorios en las grandes ciudades, pero la mayoría de las empresas industriales han sido objeto de estudio independientemente de su localización en el territorio nacional.

Las acciones correctivas se han iniciado con lentitud debido a que requieren un esfuerzo importante de inversión de parte de las empresas privadas y de las entidades del sector público. Pero resulta urgente e indispensable avanzar en el cuidado del medio ambiente como premisa de un desarrollo sustentable.

La pobreza y la marginación en que viven muchas comunidades rurales y cientos de colonias proletarias de las grandes zonas metropolitanas y de varias ciu-

⁸⁹ *Plan Nacional de Desarrollo. Ob. Cit.*, p. XX.

dades importantes de la República fue motivo de atención en los programas de las entidades del sector público. Los esfuerzos se coordinaron en el Programa Nacional de Solidaridad y en su ejecución se buscó la concurrencia de las comunidades directamente beneficiadas, los gobiernos locales y los estatales.

No obstante que los avances conseguidos a nivel local son significativos, es tanto lo que se debe realizar y existen aspectos medulares poco atendidos, como la creación de actividades productivas, que los resultados de este Programa --vistos en el plano nacional-- pueden considerarse modestos, sobre todo por su incidencia en la economía, particularmente en el nivel de empleo.

En suma, muchos de los problemas se han atendido y también el país ha avanzado en varios aspectos del terreno económico, político y social. Otros problemas, por el contrario, se han agravado: la distribución injusta del producto social, la desigualdad, la marginación, la pobreza y el desempleo en cualquiera de las modalidades como se les pueda y quiera dimensionar.

La economía de México es una de las más grandes del mundo. El monto de su producto nacional le coloca en el decimoséptimo lugar entre todos los países. Pero, en cuanto al producto por habitante ocupa el quincuagésimo octavo lugar.⁹⁰

Al respecto, cabe destacar que la administración del Presidente Salinas de Gortari ha insistido en destacar los avances conseguidos por la economía mexicana a un nivel internacional. Esa insistencia ha llevado a que México fuera aceptado como miembro

⁹⁰ Datos tomados de *The Economist*. "World in Figures". 1993. *Ob. Cit.*, pp. 24 y 25.

de la organización de países desarrollados (OCDE). Sin embargo, la apreciación de especialistas reconocidos por sus conocimientos y experiencia profesional es muy diferente. Michael Mussa, Director de Investigaciones Económicas del Fondo Monetario Internacional, declaró en Madrid:

“Lo que digo es que, igualar las condiciones de ingreso per cápita, desarrollo de infraestructura y crecimiento sostenido de países industrializados terminarán de concretarse en unas 5 décadas para este país (México)”.⁹¹

Esta apreciación del desarrollo no es novedosa. Desde hace treinta años se decía que a México le tomaría cerca de cincuenta años alcanzar el nivel de vida de los países avanzados. Muchos mexicanos disfrutaban hoy de condiciones de vida similares a los estándares que prevalecen en los países de mayor desarrollo relativo. Pero es innegable, que la mayoría de la población carece hoy de elementos fundamentales para sentir atendidas sus necesidades de alimentación, salud y sanidad, vivienda, educación, transporte y empleo, entre otras.

Reconocer esta realidad no es cuestión de optimismo ni de pesimismo, es algo que puede ser objeto de medición y los números --que algunos se desviven por ocultar o manejar de manera engañosa-- permiten apreciar que, en verdad, falta mucho para que la mayoría de los mexicanos alcancen condiciones de vida comparables a las que se disfrutaban en los países más avanzados.

⁹¹ Entrevista publicada por *El Economista*. Octubre 5, 1994, p. 13.

Política agropecuaria. En relación con el tema de interés central en este trabajo, cabe apuntar, que la política agropecuaria seguida en 1988-1994 ha sido consistente y congruente con las directrices de la política de desarrollo económico general.

Comprende el Plan Nacional de Desarrollo los objetivos, las estrategias y los lineamientos que han orientado las acciones en materia agropecuaria. Así, establece, que:

“La solución de los problemas actuales debe partir del franco reconocimiento de éstos y del uso pleno y eficiente de los recursos disponibles, de la respuesta eficaz a los retos del mundo de hoy. Se precisa adaptar políticas, estrategias y actividades a las demandas y condiciones del presente, como medio efectivo para encarar y solucionar los problemas nacionales”.⁹²

Más adelante, apunta, que:

“Para hacer frente al reto del crecimiento, México demanda la modernización profunda de sus estructuras económicas. Se requiere un cambio de actitudes. Es preciso alcanzar una mayor competitividad en lo interno y en lo externo; abrir los canales para que se manifieste el potencial del país y de sus habitantes, alentando sus iniciativas y promoviendo, sin paternalismos, su ejecución”.⁹³

Entre los lineamientos para conseguir la modernización de la economía se destaca, en primer plano, el pro-

⁹² *Plan Nacional de Desarrollo. Ob. Cit.*, p. 53.

⁹³ *Plan Nacional de Desarrollo. Id.*, p. 69.

pósito de “modernizar el campo para atender las necesidades de los campesinos y apoyar el desarrollo integral de todos los sectores de la economía y de la sociedad”.⁹⁴

En términos específicos, el Plan señala, que:

“El objetivo fundamental del sector agrícola es aumentar la producción y la productividad del campo. Para lograrlo es indispensable su modernización mediante la puesta en práctica de múltiples decisiones, entre otras las siguientes:

- * La descentralización hacia los estados de la República de facultades y recursos humanos, financieros y físicos.
- * el fortalecimiento de la autonomía de gestión de los productores y sus organizaciones;
- * la concertación con los gobiernos y los productores de los estados para elaborar y ejecutar los programas de desarrollo rural con la suma de recursos locales y federales disponibles así como su uso coordinado; y
- * el ejercicio de una firme política para promover la eficiencia productiva y evitar el contrasentido de que, en un país con grandes carencias, existan recursos ociosos: tierras, obras de infraestructura, maquinaria, instalaciones industriales y de servicio, entre otros”.⁹⁵

Agrega, que:

“Modernizar el campo implica, de manera fundamental, que los campesinos sean los que determinen

⁹⁴ *Ibid.*, p. 70.

⁹⁵ *Id.*, p. 71.

sus programas de producción y sus compromisos y sistemas de trabajo, sin que las autoridades ejerzan tutelajes anacrónicos y nocivos. Modernizar el campo requiere, también, de la práctica de esquemas equitativos de asociación entre ejidatarios, pequeños propietarios y empresarios que, con apego a la ley, promuevan el flujo de capital, el trabajo de tierras y recursos ociosos, el uso de mejoras técnicas y la obtención de mayores rendimientos”.⁹⁶

Antes de continuar con el resumen de las estrategias y las acciones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo conviene apuntar, así sea en grandes rasgos, algunos aspectos que permitan calibrar los avances conseguidos.

Ha estado presente, entre los responsables de la política agropecuaria, el cambio de actitudes y el propósito de alentar la iniciativa de los agricultores y campesinos. Esta propuesta ha permitido acelerar el traspaso de la administración de los distritos de riego en favor de los productores. También se ha promovido una mayor participación de los agentes productivos en los distritos de temporal. La discusión de las políticas y programas a seguir, tanto en aquellos distritos de riego, como en los de temporal, entraña un adelanto. Sin embargo, no por aguar fiestas sino con el propósito de contribuir a una mayor eficacia y eficiencia de esas instancias de concertación, cabe advertir que son los productores más importantes, los más organizados, los más poderosos económica y políticamente, los que llevan el mayor número de propuestas y quienes consiguen que las decisiones y las acciones les favorezcan. De este modo, el desarro-

⁹⁶ *Ibid.*, p. 71.

llo agropecuario y forestal, a nivel de entidad federativa, tiende a polarizarse entre los diferentes distritos; y, dentro de cada distrito, entre los distintos tipos de productores.

En pocas y sencillas palabras: los grandes agricultores y empresarios del sector son cada vez más fuertes; en tanto que los ejidatarios y campesinos cada vez resultan más marginados, tanto económica como políticamente.

La descentralización hacia los estados se ha propiciado por los responsables de la política sectorial y resulta, en principio, una medida necesaria. Pero al distribuir los recursos humanos y financieros que pueden promover el desarrollo se dejan de lado las diferencias de calidad humana y de preparación técnica entre los funcionarios que habrán de asumir la responsabilidad de las acciones a nivel estatal. Más importante, no se consideran las diferencias en la distribución de recursos naturales y humanos, ni el nivel de desarrollo agropecuario alcanzado en cada uno de los estados de la República, así como otras diferencias que resultan evidentes en torno a sus posibilidades de expansión.

Por otra parte, cabe considerar que en una descentralización en favor de los estados tiende a dejarse de lado la unidad ecológica que configuran las cuencas hidrológicas. Esto puede propiciar un manejo inadecuado de los recursos, sobre todo hidráulicos o llegar a obstaculizar el desarrollo de un proyecto de interés nacional. Asimismo, habrá que tomar en cuenta que el manejo de las cuencas hidrográficas es de interés federal, motivo más que suficiente para favorecer la adecuación de la legislación o bien la concertación de las acciones entre los estados interesados en el aprovechamiento de una cuenca común.

La práctica de establecer sistemas equitativos de asociación entre ejidatarios, pequeños propietarios y empresarios sería bien aceptada y muy positiva, siempre y cuando se respetara la premisa de que sean realmente equitativos. Durante esta administración se estableció una asociación de este corte en Vaquerías, Nuevo León, y durante varios años se promovió como modelo a seguir: una empresa importante al nivel nacional (Gamesa), vinculada con pequeños agricultores y ejidatarios en un proyecto agroindustrial. Sin embargo, los resultados no han sido los esperados por los miembros de la sociedad, posiblemente por esa falta de equidad que presupone el principio de integración entre sujetos económicamente desiguales.

“La política agrícola de mediano plazo --señala el Plan Nacional de Desarrollo-- se desenvolverá en dos vertientes principales: aumentar el bienestar de los productores de bajos ingresos y promover la oferta abundante de alimentos y materias primas para el resto de los sectores. Se activará con el reconocimiento de que mientras siga existiendo el elevado rezago rural, los problemas más apremiantes del desarrollo seguirán siendo, en una alta proporción, los que se manifiestan en el campo, por lo que este ámbito será de atención prioritaria”.⁹⁷

La política de privatización de las empresas públicas ha ido en contra de esos propósitos. El traspaso de entidades prestadoras de servicios e insumos a la producción agropecuaria, como Productora Nacional

⁹⁷ *Plan Nacional de Desarrollo. Ob. Cit.*, p. 72.

de Semillas, Fertilizantes Mexicanos, Comisión Nacional de Fruticultura, entre otras; la especialización de la banca de desarrollo y la privatización del seguro agrícola, redujeron notablemente la influencia del sector público en la producción agropecuaria.

En razón de lo anterior puede decirse que el Estado ha carecido de medios para cumplir los propósitos de brindar al campo una atención prioritaria y aumentar --en el mediano plazo-- el nivel de bienestar de los productores de bajos ingresos.

Por otra parte, se ha buscado acrecentar la producción de alimentos y materias primas, pero al mismo tiempo se ha impulsado y se han otorgado grandes facilidades a la importación de muchos bienes que antes eran surtidos exclusivamente por productores nacionales. Al respecto conviene reflexionar que los bienes agropecuarios --crudos o elaborados-- que se importan, se distribuyen por lo regular en supermercados y tiendas especializadas de las grandes metrópolis, lo que priva a los productores nacionales de los demandantes que disponen de mayor poder adquisitivo. Mantener esta política podría desalentar la producción nacional en el mediano plazo, como ya ocurrió en varias líneas, por ejemplo: oleaginosas, vinos de mesa, carne de res, pavos y embutidos.

Apunta el Plan, por otra parte, que:

“En el campo hay escasa disponibilidad de tierras para una población en aumento que está emigrando en busca de trabajo. En el largo plazo la agricultura deberá ser capaz de asegurar ingresos crecientes a una proporción decreciente de la población y, a la vez, proveer alimentos y materias primas en las condiciones que demanda una economía cada vez más

competitiva en el exterior. Estos dos propósitos sólo serán compatibles en la medida que aumente la productividad. Por ello, es prioritario revertir el deterioro del sector agropecuario. En el corto plazo, la estrategia debe apoyar la estabilidad de precios y proteger el bienestar de la población de bajos ingresos en general, y de los campesinos en particular⁹⁸.

Los países de mayor nivel de desarrollo agropecuario han conseguido alcanzar ese objetivo y mantener la supremacía con base en fuertes apoyos de la investigación tecnológica, la prestación de servicios, la oferta abundante y barata de maquinaria y equipos y la canalización de importantes subsidios, así como con el establecimiento de barreras arancelarias o fitosanitarias. Estados Unidos, Francia, Italia, España, Argentina y Chile han seguido y practicado un modelo de desarrollo apoyado en dichos elementos.

En el caso de México, salvo durante la etapa de la llamada revolución verde, no ha sido suficientemente apoyada la investigación tecnológica y cada vez se depende en mayor medida de técnicas desarrolladas en otros países que tienen una dotación de factores muy diferentes. En ellos, se busca ahorrar trabajo (factor escaso y relativamente caro) y emplear al máximo maquinaria y equipos (factor abundante y barato, también en términos relativos). Por lo mismo, en México tiende a reducirse más rápidamente el nivel de ocupación en las tareas agropecuarias y forestales, y la población campesina tiene que emigrar en busca de otra fuente de empleo.

La prestación de servicios de extensión fue también muy importante en México durante la fase de rá-

⁹⁸ *Id.*, p. 72.

pida expansión de la agricultura (1947-1965), pero con la reestructuración del sector público la investigación y la extensión, así como la producción y la distribución de insumos han perdido su grado de cobertura o de plano se han transferido a empresas particulares. Esto, junto con la restricción del crédito --elemento que anteriormente estuvo acompañado de un fuerte respaldo técnico-- y la privatización del seguro agrícola, han dejado a los agricultores y ganaderos sin apoyos para elevar la productividad.

Por otra parte, la provisión de maquinaria y equipo agrícola, también en alto grado dependiente de la importación, aunque se facilita hoy con la mayor apertura y las facilidades fiscales cuando se trata de bienes de segunda mano, cuenta con restricciones por el lado de la demanda. La mayoría de las unidades de producción son minifundios de 5 hectáreas o menos, donde el empleo de maquinaria y equipos modernos resulta antieconómico. Al mismo tiempo, la nueva reforma agraria, que viene a fortalecer la parcelación de los ejidos, puede llegar a convertirse en otro elemento que restrinja la introducción de equipos mecánicos en las tareas agropecuarias, toda vez que el ejidatario aislado --convertido, de hecho, en un minipropietario privado-- no podría disponer de recursos para capitalizar su unidad de producción y tampoco le resultaría costeable el empleo de las máquinas.

La apertura comercial, a su vez, habrá de significar otro reto, y posiblemente se convierta --como ya empieza a observarse en una de las causas del desempleo y del abandono en ciertas unidades de producción agropecuaria y forestal que carecen de elemen-

tos para enfrentar una competencia más agresiva en el mercado.

En el corto plazo, las actividades agropecuarias, con grandes sacrificios en su relación de intercambio, han apoyado la estabilización general de los precios. Este sacrificio, como resulta evidente, ha ido en contra del bienestar de los campesinos, que cada día se quedan más rezagados, más marginados del bienestar que deberían alcanzar, como efecto de la expansión general de la economía y del desarrollo social, político y cultural del país.

“Mientras no existan --señala el Plan-- las condiciones para que los excedentes de fuerza de trabajo sean incorporados productivamente en los demás sectores, la emigración significa trasladar, sin resolver, los problemas del campo a las ciudades, con grave deterioro de las condiciones urbanas y costos crecientes para la provisión de servicios, como el del agua, en las poblaciones de gran tamaño”.⁹⁹⁾

Las condiciones para la generación de empleo en otras actividades productivas, así como en el propio sector *agropedor* (agropecuario y forestal) no podrán cambiar mientras no se modifiquen los patrones de desarrollo. A este respecto, cada vez resulta más apremiante la necesidad de que México valore objetivamente su dotación de factores y procure trazar y seguir un modelo capaz de generar mayor número de empleos.

Por el contrario, seguir la huella de las economías más avanzadas, se podrá reflejar en una generación

⁹⁹⁾ *Ibid.*, p. 72.

de empleo relativamente menor, respecto al total de la población nacional. El costo de este modelo es muy alto: el crecimiento desmedido y anárquico de las grandes metrópolis y de las otras ciudades importantes del país con base en el subempleo y la economía informal acelera los problemas de hacinamiento, pobreza y marginación. Favorece elementos contrarios al bienestar, la unidad y la seguridad. De ahí la importancia de que sean atendidos y resueltos estos problemas desde su propia raíz, misma que se encuentra en la falta de desarrollo real de la producción agropecuaria y forestal y por tanto en su incapacidad para absorber mayores contingentes de fuerza de trabajo.

Por otra parte en el Plan se afirma, que:

“La soberanía alimentaria es propósito esencial de la estrategia agropecuaria, y será apoyada mediante aumentos de la producción fincados en una mayor productividad en el uso de los recursos. El deterioro rural ha implicado, además de los niveles decrecientes de bienestar, el fuerte incremento de las importaciones de alimentos. Se buscará una mayor suficiencia alimentaria mediante acciones encaminadas prioritariamente a aumentar la producción de maíz, frijol, arroz, azúcar y semillas oleaginosas, así como de carne, leche y huevo. Por otra parte se impulsarán los productos de exportación y todos aquéllos en que se tengan ventajas comparativas que nos permitan fortalecer la balanza comercial agropecuaria”.¹⁰⁰

Se ha avanzado al reconocer que la soberanía alimentaria no es símil de la autosuficiencia. Se propone

¹⁰⁰ *Plan Nacional de Desarrollo. Ob. Cit., p. 72.*

compensar la importación de alimentos y materias primas de origen agropecuario y forestal con la exportación de otros en los que México tiene ventajas comparativas. El esquema, desde el punto de vista teórico, parece válido.

Ello no obstante, la aplicación del conjunto de medidas a lo largo de 1988-1994 ha dado resultados diferentes a los esperados en el Plan. Ha crecido considerablemente la producción de maíz, en menor medida la de frijol y la de arroz. En azúcar, la reprivatización de los ingenios dio lugar a deficientes en la producción que en 1989 y 1990 se superaron con importaciones excesivas, mismas que desalentaron la producción nacional. Hoy, México, país que tiene ventajas comparativas incuestionables para la producción de azúcar, enfrenta precios relativamente altos del dulce como consecuencia del control de ingenios por grandes empresarios vinculados a las industrias refresqueras o productoras de bebidas alcohólicas y por los altos costos que genera la deficiente estructura de transporte, manejo y distribución del producto.

Asimismo, la producción de oleaginosas se encuentra en franca crisis, como resultado de la importación masiva de aceites y grasas a precios relativamente más bajos que los correspondientes a los productos nacionales.

En el caso de los bienes pecuarios, la producción de cárnicos tiene que enfrentar la competencia del exterior y no ha repuntado favorablemente. En el caso del huevo, la apertura comercial y el contrabando organizado y el llamado hormiga, que se da todos los días en las ciudades fronterizas del Norte, han afectado la producción nacional. Solamente la producción de leche acusa un repunte favorable en estos últimos cinco años.

El conjunto de la balanza agroalimentaria, —incluyendo alimentos y bebidas procesados de origen agropecuario— muestra un saldo crecientemente deficitario entre 1989-1993, que debe ameritar, cuando menos, una revaloración y una rectificación de la estrategia para no lesionar más gravemente la producción nacional.

Respecto a la cuestión agraria, el Plan destaca, que:

“Es indispensable afirmar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y concentrar el esfuerzo en otras acciones para promover la modernización económica y social del campo.

“Las tierras de ejidos y comunidades se han visto sujetas al comercio y al rentismo en una proporción importante, violándose las disposiciones legales en la materia. Reconocer esta realidad es el inicio para encontrar nuevas soluciones de fondo que den garantía plena de seguridad, permanencia e incentivos en la tenencia de la tierra. Garantizar su utilización productiva es la base fundamental del programa de desarrollo rural. Asimismo, evitar el minifundio disperso e improductivo es uno de los requisitos indispensables para impulsar e incrementar el empleo de la técnica moderna y la productividad en el campo”.¹⁰¹

Los planteamientos anteriores sirvieron de premisa a la reforma de 1992, misma que fue objeto de resumen y comentarios en el apartado 1 de este trabajo.*

Conviene destacar que la seguridad en la tenencia de la tierra ha estado presente desde hace muchos

¹⁰¹ *Plan Nacional de Desarrollo. Ob. Cit.*, p. 72.

* Ver páginas 70 a 77.

años y que la falta de inversión en el campo no ha obedecido, salvo en una proporción menor, a problemas relacionados con la tenencia de la tierra. En rigor, los bajos niveles de rentabilidad que ofrecen las explotaciones agropecuarias y forestales son los que limitan la capitalización y la inversión en el campo.

Las acciones orientadas a propiciar una compactación de las unidades de producción capaz de favorecer la introducción de maquinaria y equipos modernos, así como la organización de los productores no han tenido el impulso necesario. Luego, aunque parece que existen fuerzas en sentido contrario, está latente el riesgo de que las pequeñas propiedades, tanto de propiedad privada, como las parcelas ejidales, sean objeto de acaparamiento por intermediarios y grandes empresarios del sector.

Las acciones para superar los problemas de incapacidad para el desarrollo y la generación de empleo, que, en mucho derivan de la subsistencia y de la proliferación del minifundismo han quedado en el papel y no se han traducido en ejercicio práctico. De esta manera, la pulverización de la propiedad agraria limita la inversión y cierra el camino a la modernización de las funciones productivas; mientras que reproduce la subocupación de la fuerza laboral y alienta la desigualdad entre los miembros de la sociedad.

Al igual que aquellas propuestas del Plan, otras que eran fundamentales para reactivar el desarrollo agropecuario y forestal del país tampoco fueron atendidas, tales como la revisión a fondo del crédito y el seguro “de tal forma que dejen de ser vías de subsidios indiscriminados y se conviertan en instrumentos efec-

tivos de fomento a la producción y el bienestar campesinos”.¹⁰²

Sobre estos servicios cabe apuntar que si bien se ha cumplido con el propósito de que el crédito y el seguro ya no funcionen como vías de subsidios, su traspaso al sector privado les aleja de los objetivos de fomentar la producción y de promover el bienestar de los campesinos.

El Plan establece, además, que:

“La expansión sostenida de la producción agropecuaria requerirá necesariamente de una recuperación significativa de la inversión en el sector. La asignación correspondiente a la agricultura y ganadería ocupará un lugar preponderante dentro de la inversión pública, la que será asimismo utilizada para atraer montos crecientes de recursos de los propios productores, así como de otros inversionistas, que podrán acogerse a diferentes modalidades de asociación en participación”.¹⁰³

Las circunstancias históricas en que se dio el proceso de grandes inversiones aplicadas a la apertura al cultivo bajo riego de amplias extensiones ya no habrán de repetirse. Actualmente el costo de beneficiar una hectárea con riego --y ponerla en producción en términos competitivos con las tierras que se cultivan-- es muy alto y los resultados esperados son comparativamente menores.

Las grandes inversiones del pasado, que obedecieron a requerimientos económicos y necesidades políticas, implicaron una transferencia de fondos en favor

¹⁰² *Id. Ob. Cit.*, p. 73.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 73.

del sector agropecuario. No existen los mismos requerimientos y tampoco las fuerzas políticas para esperar un cambio drástico en la distribución de las inversiones públicas en favor del campo. De ahí la necesidad de favorecer condiciones que vuelvan rentable, y por lo mismo atractiva para el capital, la producción agropecuaria y forestal.

“Particular atención --afirma el Plan-- se dará a los mecanismos de fijación de los precios de garantía. En consulta con los productores, industriales y consumidores se buscará definir una fórmula de aplicación clara, automática y justa, que tome en cuenta las referencias de los precios internacionales, las diferencias de costos que prevalecen y los márgenes de protección y fomento que deben darse a nuestros campesinos. Mediante programas de estímulos regionales de beneficio directo para los agricultores se buscará compensar lo heterogéneo de nuestra estructura productiva. Los precios reconocerán las diferentes variedades y calidades de un producto. En general, incluyendo la ganadería y la silvicultura, se seguirá una política de precios remuneradores, flexibles, congruentes con la evolución general de la economía nacional y del poder adquisitivo de los consumidores”.¹⁰⁴

Los precios de garantía fueron durante muchos años un instrumento de estímulo y de apoyo a la agricultura. Sin embargo, a pesar de lo apuntado en el Plan, este instrumento fue primero transformado y luego definitivamente abandonado. Al transformarse, como precio llamado de concertación, perdió su sentido de representar una seguridad para el produc-

¹⁰⁴ *Plan Nacional de Desarrollo. Ob. Cit.*, p. 74.

tor de bienes primarios y dejó libres los canales de la intermediación.

Por la transformación radical que se ha operado en la política de desarrollo agropecuario, tanto en la legislación, como en el conjunto de instituciones y organismos de apoyo, parece aconsejable examinar estos cambios con mayor detalle. En el primer caso, por lo que se refiere a las disposiciones jurídicas, cabe agregar que además de la tenencia de la tierra se reformaron las leyes que regulan el agua y los bosques.

La nueva ley de aguas contiene disposiciones que tienden a facilitar la injerencia de los usuarios en la planeación y en la toma de decisiones, así como en la ejecución, operación y administración de las obras. Las nuevas normas respetan el principio de concesión para facilitar el aprovechamiento de los recursos hídricos. Ahora bien, los títulos de concesión son expedidos en favor de una persona determinada, pero pueden pasar a manos de otros usuarios o se puede modificar su finalidad o aprovechamiento previa aprobación de la autoridad.

La disposición anterior, si bien entraña el propósito de facilitar el aprovechamiento del recurso y evitar una serie de trámites burocráticos, puede ser que abra la puerta a una mayor concentración del capital, al facilitar el traspaso de la concesión de uso del agua. Además, en el caso de los ejidos y comunidades, la ley delega en favor de sus organizaciones internas la distribución y transferencia de estos derechos, lo cual puede estimular en mayor grado el caciquismo con toda su secuela de efectos nocivos.

La nueva ley busca delegar en los usuarios las responsabilidades de construir y operar las unidades

de riego incluyendo, desde luego, los grandes distritos. El principio es sano, pero la norma no será aplicada entre iguales. En consecuencia, a un número relativamente limitado de agricultores les será posible organizarse y participar con recursos financieros propios o provenientes de créditos en la ejecución de obras de riego. En cambio, para la mayoría de los productores, la falta de recursos propios y sus limitaciones de acceso al crédito le harán imposible participar en la ejecución de obras de riego. En consecuencia, es previsible que las nuevas disposiciones apoyen una mayor desigualdad entre los productores agrícolas.

Otra disposición, la nueva ley forestal, procura enfrentar y sentar bases para superar la seria crisis que padece esa actividad, así como los bajos rendimientos de la producción, que parecieran ser característicos del sector. En consecuencia, propone, entre otras disposiciones:

- “1) Crear la pequeña propiedad forestal (hasta de 800 hectáreas).
- “2) Poner fin al reparto, lo que brinda seguridad en la tenencia de la tierra.
- “3) Asociar libremente ejidatarios y comuneros para aprovechar, mantener y renovar los recursos forestales del país.
- “4) Abrir la puerta para el desarrollo de plantaciones comerciales en extensiones equivalentes a 25 veces el tamaño de la pequeña propiedad forestal (20.000 hectáreas)”.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Téllez, L. *La modernización del sector agropecuario y forestal*. Ob. Cit., p. 271.

Cabe insistir que de manera similar a lo que ocurre en la agricultura y la ganadería, la falta o la escasez de la inversión canalizada a la silvicultura no obedece a falta de garantías o de seguridad en la tenencia de la tierra, sino a condiciones económicas que han limitado la generación de utilidades atractivas en esta actividad. La fuente de generación de excedentes importantes parece que se encuentra más unida con el aprovechamiento industrial que con la explotación del bosque o de la selva.

La asociación libre de ejidatarios y comuneros, en el caso de no orientarse y cuidarse de cerca, podría llegar a resultar tan inconveniente como el arrendamiento de los permisos de explotación forestal y materializarse en la degradación o en la pérdida del recurso.

En el caso de las plantaciones, será indispensable cuidar que su establecimiento asegure beneficios reales a los ejidatarios y comuneros que aportarán sus terrenos forestales a la nueva sociedad mercantil. Especialmente habrá necesidad de vigilar que los términos de la asociación contengan cláusulas que garanticen la incorporación de una parte significativa de la fuerza de trabajo local en las tareas de aprovechamiento de los montes.

La nueva legislación, por sí misma, será incapaz de asegurar el flujo de recursos financieros y de otros factores indispensables en el proceso de desarrollo de la silvicultura, razón más que suficiente para explorar y poner en marcha acciones de promoción y estudio que permitan llegar a la formulación y evaluación de proyectos industriales de aprovechamiento forestal, que resulten competitivos y sean, al mismo tiempo, sustentables.

Por otra parte, esto es desde el punto de vista de los instrumentos, la política de precios de garantía, que sin duda entrañaba serias deficiencias económicas, que implicaban grandes costos sociales, fue sustituida por los precios de concertación, que no representan para el Estado una obligación de compra y distribución; y más tarde, a partir de 1991 por un esquema de subsidio para no desalentar la producción nacional de básicos. En el mes de abril de ese mismo año se estableció la empresa estatal Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) con el propósito central de modernizar las prácticas y sistemas de acopio, distribución y venta de los productos agropecuarios. A diferencia de CONASUPO, el nuevo organismo no tiene facultades de participación directa en las operaciones.

Entre las atribuciones de ASERCA, que son principal y casi exclusivamente de promoción y fomento, destaca el propósito de crear una bolsa agropecuaria. Entre sus contadas responsabilidades directas, destaca la de operar y supervisar programas temporales de apoyo a los productores.¹⁰⁶

La liberalización del mercado ha obedecido a esquemas económicos conceptualmente válidos, que, sin embargo, ignoran o dejan de lado la realidad del mercado nacional: muchos productores de maíz y frijol practican el autoconsumo. También muchos productores de bienes agropecuarios participan solamente en transacciones locales en las cuales el contacto o la relación con los precios del mercado es ocasional o muy limitada.

¹⁰⁶ Ver. Téllez, L. *Ob. Cit.*, pp. 185 y 186.

La intervención de ASERCA en la comercialización de trigo, sorgo, semilla de algodón, soya y arroz ha tenido éxito y aceptación de los productores industriales. En los casos del trigo y de la soya, ASERCA ha cubierto el diferencial entre el precio nacional y el precio del producto importado puesto en bodega. La diferencia ha sido pagada a los molineros de trigo, en el primero de los casos, y a los productores de aceite, en el segundo, cuando demostraron la adquisición del producto nacional.

En otros productos, como en el caso del arroz, el apoyo de ASERCA fue directo a los productores inscritos en el padrón correspondiente a cada uno de los distritos de Desarrollo Rural. En este último caso, se procura no beneficiar a intermediarios comerciales y transportistas sino a los auténticos productores.

La participación de ASERCA ha resultado menos onerosa para el gobierno federal que las acciones emprendidas anteriormente por CONASUPO, pero las reducciones observadas en el cultivo de líneas carentes de apoyo en favor de las de bienes subsidiados podría revertirse en una mayor importación.

Cabe considerar, además, las diferencias muy grandes que se observan entre la producción y la demanda regional y, por consiguiente, en los elevados costos de transporte que genera la movilización de las cosechas a los centros de consumo final. Parte de este costo, cuando corresponde a transporte ferroviario, es cubierto por el gobierno federal, en la medida en que las tarifas de este modo de transportación mantienen un subsidio considerable.

El propósito, según han externado algunas de las personas responsables de la política agropecuaria, es llegar a establecer una bolsa agropecuaria. Este pro-

ceso se considera que habrá de tomar varios años por las dificultades que entraña normalizar la producción nacional y por los obstáculos que significan las deficiencias en las vías de comunicaciones y transportes, redes de almacenamiento y centros de distribución. Su avance habrá de generar, de inmediato, una competencia más fuerte entre los productores, que tal vez pudiera propiciar un cambio en la estructura y la distribución agropecuaria del país, cambio que no es difícil prever lesionaría a los pequeños productores de las regiones de temporal, que carecen de elementos para participar en un mercado abierto. Esta posibilidad obliga a insistir en la necesidad de optar en el trazo de una política agropecuaria de objetivos múltiples, en vez de una política de corte liberal.

La privatización de Azúcar, S.A., Tabacos Mexicanos y del Instituto Mexicano del Café ha contribuido a evitar subsidios y a modificar la orientación de los mercados de esos productos en función de los intereses de los agentes económicos que se ocupan de su beneficio, industrialización y distribución.

A su vez, la privatización de Fertilizantes Mexicanos, Productora Nacional de Semillas y Comisión Nacional de Fruticultura se reflejó en un encarecimiento de los insumos y en un uso más limitado de los mismos.

Los recortes en el presupuesto han lesionado, a su vez, el impulso de las tareas de investigación y extensión agropecuaria, conservación del suelo y el agua, sanidad vegetal y animal, protección forestal y otras que resultan indispensables en la dinámica sectorial.

Por su parte, el crédito ha sido objeto de racionalización a través de una diferenciación estricta de los productores en atención a su capacidad y eficiencia.

Los agricultores y ganaderos cuyas unidades tienen mayores índices de productividad y mejor dotación de factores, esto es, los productores capitalizados reciben atención directa de la banca privada o se financian a través de las líneas de redescuento del FIRA, línea que, con frecuencia, ayuda también a los agricultores que tienen un potencial productivo alto.

En el escalón siguiente se han agrupado los agricultores y ganaderos que tienen un nivel productivo medio, mismos que constituyen la base de la clientela del Banco Rural; mientras que los productores de escaso nivel pueden ser atendidos por el Programa Nacional de Solidaridad mediante las acciones del "crédito a la palabra".

Las restricciones en el crédito oficial, especialmente las limitaciones impuestas a Banrural y las dificultades que enfrentan los agricultores y ganaderos para cubrir los altos costos de la intermediación financiera, que ha establecido la banca privada, reflejan la necesidad de procurar una política alternativa de apoyo crediticio al sector.

En general, los cambios operados en los apoyos y su privatización permiten apreciar una creciente centralización del capital del sector agropecuario y una presencia cada vez mayor de intermediarios mejor organizados y más integrados. Esta tendencia tiende a acentuar la desigualdad en que vive la población del medio rural y constituye --o debiera constituir en última instancia-- un aviso para reorientar la política de desarrollo agropecuario y forestal.

Las últimas resoluciones del GATT en relación con los apoyos que pueden brindar los países miembros a sus agricultores y la entrada en operación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte vinie-

ron a activar otros cambios en la política agropecuaria. Con un nuevo programa, denominado Procampo se busca sustituir "gradualmente, el apoyo otorgado en los precios de garantía por otro sistema de apoyos directos a las superficies sembradas con los principales granos y oleaginosas. Estos apoyos serán entregados por hectárea tomando en cuenta la productividad y las condiciones regionales. Mediante este programa se brindarán apoyos a poco más de 3.3 millones de campesinos y productores, que trabajan 70% de la superficie cultivada en el país. Este sistema permitirá contar con los beneficios de un mercado abierto sin dejar de proteger los ingresos de los productores".¹⁰⁷

Conforme al espíritu liberal, el mercado de productos agrícolas se deja abierto al libre juego de la oferta y la demanda interna y externa. El propósito es ahora apoyar directamente al productor otorgándole una suma en efectivo por cada hectárea cultivada con granos básicos y oleaginosas. De esa forma, este tipo de apoyo no grava el precio del producto y mucho menos lo abate.

La ejecución de Procampo, al mismo tiempo, no afecta el propósito de las autoridades del sector agropecuario de alinear los precios internos con el nivel de precios que alcanzan internacionalmente los mismos productos.

En diversos foros han insistido los responsables de la política agropecuaria que este nuevo apoyo habrá de beneficiar a los productores de menores recursos, que antes no recibían los estímulos derivados de los precios de garantía. Sin embargo, algunos números

¹⁰⁷ Téllez, L. *Ob. Cit.*, p. 291.

sencillos permiten comprender quiénes serán los realmente más beneficiados.

En el ciclo otoño-invierno 1993-1994, primero en el que se aplicaron las medidas de Procampo, se concedió un apoyo de 330 nuevos pesos por hectárea cultivada. Un pequeño productor típico de temporal, cuya unidad es de 2 hectáreas recibió 660 nuevos pesos del programa. Si su producción fue de 1.5 toneladas de maíz por hectárea, vendidas a un precio de 650 por tonelada le generarían un ingreso de 1 950 nuevos pesos, cantidad que sumada al apoyo darían un total de 2 610 nuevos pesos.

Por otra parte, en el caso de un agricultor mediano de los distritos de riego, que maneje 60 hectáreas, los resultados podrían haber sido los siguientes: apoyo del Procampo 19.800 nuevos pesos y su ingreso derivado de una producción de 4 toneladas de trigo por hectárea de 144.000 nuevos pesos, en caso de haber negociado su producto a 600 pesos la tonelada. En consecuencia, su ingreso total se elevaría a 163.800 nuevos pesos.

En el ejercicio anterior se han omitido los costos. Pero, resulta incuestionable que Procampo alienta mayor desigualdad y que el apoyo en favor de los verdaderos pequeños propietarios, ya sean agricultores particulares o ejidatarios, es muy limitado.

Cabe destacar, además, que el apoyo que confiere Procampo al tomar como unidad la hectárea cultivada no estimula el incremento de los rendimientos. Esto es, la eficiencia en el proceso productivo.

El otro propósito de Procampo, también declarado por los responsables de su diseño, es promover la sustitución de cultivos por otros que resulten más rentables o auspiciar la reconversión productiva.

Al respecto, en el primer caso, cabe insistir que los productores marginales dedican su tierra al cultivo de maíz y frijol porque son bienes que les ayudan a subsistir, independientemente de las condiciones del mercado. Los campesinos que cultivan su milpa no ignoran que si dedicaran sus tierras a otros cultivos podrían aumentar su ingreso, pero también saben que dejarían de disponer de su base alimentaria y que los resultados de la producción y de la comercialización de otro tipo de bien están muy lejos de su voluntad. Luego, sin Procampo o con Procampo, ese cambio de cultivo no es fácil de promover.

En el segundo caso, aunque muchos de los razonamientos que explican la persistencia de la siembra de maíz y frijol pueden ser válidos, habrá --como ha ocurrido y ocurre-- pequeños agricultores, ya sean propietarios privados o ejidatarios, que arrienden sus tierras para asegurar un ingreso complementario o bien que las vendan para que puedan ser aplicadas a otra finalidad productiva. Luego, este proceso de cambio también se dará con o sin Procampo.

Una apreciación de conjunto de la política seguida en estos seis años (1988-1994) refleja que las medidas se orientaron a impulsar el desarrollo de las actividades agropecuarias y forestales sin distinguir la diversidad ecológica y sin atender las necesidades de los diferentes tipos de productores. En esas condiciones, la brecha tecnológica y la desigualdad tendieron a crecer llevando a varios grupos campesinos al borde de la desesperación.

El abandono de los viejos instrumentos: el subsidio indiscriminado y el paternalismo parece que han sido superados. Pero, es incuestionable que el campo mexicano requiere una política de promoción y apoyo

para contribuir de manera positiva al mejoramiento de la población rural y al desarrollo de la economía mexicana.

Los resultados conseguidos con la política de desarrollo sectorial han sido pobres, como lo corroboran los datos correspondientes al valor y volumen de la producción agropecuaria y forestal y los relativos a la balanza agroalimentaria, datos que tienen valor objetivo frente a una publicidad enfocada a aparentar lo contrario. De ahí la necesidad urgente de fincar esta política sobre bases diferentes.

3.6 *Resumen y conclusiones*

1. El desarrollo económico de un país puede ser sólido y rápido si la expansión de la industria y los servicios se conjuga con el crecimiento efectivo del sector agropecuario y forestal.
2. En México, durante la administración del Presidente Lázaro Cárdenas se dieron circunstancias específicas: el acelerado reparto de las tierras, que liberó fuerza de trabajo de las haciendas y facilitó el cultivo de nuevas tierras, el aumento de la producción agropecuaria y forestal y el mejoramiento sensible del ingreso de los grupos rurales, así como la recuperación de importantes recursos naturales, como los hidrocarburos, el impulso al gasto público y las políticas de promoción industrial basadas en estímulos fiscales y protección a la competencia externa alentaron el desarrollo económico nacional.
3. Con la iniciación de la segunda guerra mundial y el apoyo de un sector público fortalecido se abrieron posibilidades de un mayor crecimiento indus-

trial que favoreció la expansión de los centros urbanos. Las actividades agropecuarias contribuyeron con alimentos y materias primas a precios bajos, con el aporte de fuerza de trabajo, con el ingreso de divisas del exterior, y como factor de la demanda industrial.

4. La política agropecuaria atendió razones pragmáticas y se desenvolvió con base en la prestación de servicios, la realización de obras y la provisión de insumos subsidiados por parte del Estado, que amplió su radio de apoyo con la comercialización.
5. Al concluir la segunda guerra mundial se decidió activar considerablemente la ejecución de obras y sistemas de riego, autorizar la explotación de los bosques y selvas y el pastoreo en los terrenos ejidales de agostadero otorgando prelación a los propietarios privados y a los grandes empresarios del campo. La prioridad que se dio al desarrollo industrial y las nuevas disposiciones en materia agraria favorecieron una mayor inversión en favor del campo. Los avances tecnológicos en las ramas del sector, junto con el dinamismo de los mercados internos y externos, contribuyeron a dar mayor velocidad al crecimiento de las actividades agropecuarias.
6. La política agrícola, al enfocar su atención hacia los propietarios privados y desequilibrar en su favor el reparto de las tierras y aguas, dio lugar a una marcada disparidad en la distribución del producto sectorial, disparidad que habría de agravarse con la dinámica misma del proceso de capitalización y desarrollo.
7. El crecimiento desigual del sector agropecuario y forestal y la concentración del producto agrícola

deformaron la expansión del mercado interno y con ello se afectó la dinámica del desarrollo industrial, mismo que limitado en su avance por la dependencia tecnológica y financiera del exterior fue incapaz de desplegar su potencial para producir bienes intermedios y sobre todo impulsar la rama de bienes de capital.

8. El avance de la industrialización, el desarrollo del transporte carretero, la rehabilitación ferroviaria y el proceso de urbanización fueron insuficientes para alentar un crecimiento más integrado y menos desigual, toda vez que entre 1946 y 1970 no se pudieron incorporar grandes contingentes de campesinos al proceso de desarrollo de la economía nacional.
9. Desde mediados de los años sesentas se abatió considerablemente la demanda externa de los bienes agropecuarios, circunstancia que vino a sumarse a los problemas internos, al punto de reducir fuertemente el ritmo de crecimiento del sector agropecuario.
10. La incapacidad de la llamada política de desarrollo estabilizador para favorecer un proceso de expansión económico que mejorara las condiciones de vida de los grandes grupos de la población mexicana, junto con la desigualdad en el crecimiento regional y sectorial, se manifestaron en fuertes descontentos sociales que advirtieron sobre la necesidad de transitar por otras vías.
11. La nueva estrategia económica (1970-1976) procuraría compartir el desarrollo y el ingreso, crear las bases de la apertura democrática y promover una política exterior más activa con el fin de

favorecer un nuevo orden económico internacional y la integración latinoamericana.

12. La política de desarrollo económico y la política agropecuaria siguieron apoyándose en una fuerte intervención del Estado, especialmente a través del gasto público. Junto con ello, se dio impulso al reparto de tierras, pero éstas en su gran mayoría no eran aptas para el desarrollo de las actividades agropecuarias y por lo mismo esta fase del reparto agrario no tuvo impacto positivo en la producción.
13. Durante 1970-1976 se promovieron nuevos esfuerzos gubernamentales, desmontes, obras de bordeo, caminos rurales, establecimiento de pequeñas agroindustrias y de granjas; asimismo, se extendieron los servicios de sanidad, salud y educación en beneficio de las comunidades rurales. Sin embargo, los beneficios alcanzados fueron limitados, en tanto que la falta de una estrategia de conjunto no permitió el repunte del sector y se tuvo necesidad de recurrir a la importación de granos básicos y oleaginosas.
14. Los desequilibrios económicos, expresados en un saldo negativo creciente de las transacciones con el exterior, el crecimiento del déficit financiero del sector público y de la inflación y la devaluación de la moneda, agravaron las tensiones políticas e impidieron adoptar los cambios estructurales que demandaba con urgencia el país para superar sus problemas.
15. Dentro de un clima de tensión inició sus actividades una nueva administración gubernamental (1976-1982), agravado por la falta de confianza de obreros y campesinos, ya que no se habían mejo-

rado sus condiciones de vida y con la presión del sector empresarial debido a los desacuerdos y enfrentamientos que había tenido con el gobierno anterior.

16. El nuevo gobierno procuró establecer, de inmediato, un pacto de colaboración con el sector privado, mismo que se concretó en la llamada Alianza para la Producción; mientras que con el propósito de reanudar la ayuda proveniente del exterior se tuvo que recurrir a formalizar un acuerdo de estabilización con el Fondo Monetario Internacional.
17. Sin embargo, el conocimiento de grandes reservas de hidrocarburos y los buenos precios que alcanzaba el petróleo crudo en el mercado internacional sirvieron de base para trazar una estrategia muy diferente a los programas de austeridad que implicaba el compromiso con el Fondo Monetario Internacional. De este modo, las restricciones se abandonan en 1978 y se sigue una estrategia fincada en una mayor intervención del Estado en la economía y en una creciente participación de la inversión pública en el proceso de formación del capital.
18. El optimismo derivado de los buenos resultados conseguidos en materia económica llevaron a la formulación de dos ambiciosos proyectos de crecimiento: el Plan Global de Desarrollo y el Plan Nacional de Desarrollo Industrial. Se proponía alcanzar un rápido ritmo de expansión económica y de crecimiento del empleo con base en los ingresos generados por la exportación de petróleo crudo y con el apoyo del crédito externo.

19. El aumento de la inversión pública, a niveles sin precedente, al parecer superadas las dificultades que entrañaba la llamada trampa financiera --esto es, la insuficiencia del ahorro interno para dinamizar la expansión de la economía-- dio lugar a un rápido desarrollo, a tasas del 9% anual entre 1979 y 1981. En este ambiente maduró el propósito de recuperar la autosuficiencia alimentaria y mejorar la dieta de los sectores populares del campo y de la ciudad.
20. Con esos propósitos se formula y se pone en marcha el Sistema Alimentario Mexicano, cuyo objetivo central es conseguir la autosuficiencia en cereales y oleaginosas con el fin de fortalecer la envidiable posición energética que daba a la economía nacional la abundancia de hidrocarburos.
21. El programa del Sistema Alimentario apuntaba la necesidad de que no sólo se aumentara la oferta de productos básicos, sino que éstos se cultivaran por los agricultores de las zonas de temporal con la finalidad de acrecentar el empleo y el ingreso en sectores de la población rural afectados por el problema de subalimentación. Se proponía alcanzar una canasta básica recomendable, capaz de garantizar una dieta balanceada.
22. A las acciones de ese programa se canalizaron importantes recursos financieros y se consiguieron buenos resultados en la producción agropecuaria. Sin embargo, su costo --no obstante que no llegaron a aplicarse todas las medidas contenidas en el SAM-- resultaba muy elevado e implicaba una cuantiosa transferencia social. En efecto, la suma de los apoyos y estímulos directos a la producción más el importe de los subsidios implí-

bitos era casi comparable al valor total de la producción agropecuaria y forestal expresado en precios rurales.

23. A mediados de 1981, con la reducción del precio internacional del petróleo, se advirtió la debilidad de la vía escogida para dinamizar la economía. La baja del precio del crudo dio lugar a una contracción severa del ingreso proveniente del exterior, lo que afectó el equilibrio internacional y las finanzas del gobierno. De este modo pierde fuerza el gasto público como elemento impulsor del desarrollo. La situación se agravó por la salida de capitales del sector privado a escala sin precedentes.
24. La situación interna de la economía y la prevalencia en el mercado internacional de capitales, en esos momentos cerrado a las posibilidades de pago de México, tanto por el descenso de los precios del petróleo --que jugaba el papel de aval-- como por la magnitud de su endeudamiento, volvieron insostenible el tipo de cambio y ello avivó la fuga de capitales. El país iniciaba una nueva fase crítica agravada por medidas correctivas que lejos de detener activaron la salida del capital y agudizaron la desconfianza y la tensión del sector privado con el gobierno.
25. La estrategia de desarrollo había sido exitosa en el corto plazo, pero al aplazar la corrección de los desequilibrios estructurales dejó a la población del país sumida en la desconfianza por su futuro y a la economía empantanada por la paralización de las actividades productivas y la crisis financiera.
26. La nueva administración (1982-1988) había de ocuparse de formular un diagnóstico de la crisis

y de procurar, de inmediato, un nuevo acuerdo con el Fondo Monetario Internacional. El gobierno formula el Plan Nacional de Desarrollo que propone el reordenamiento económico en el corto plazo y el cambio estructural en el mediano plazo.

27. El reordenamiento tenía como propósitos centrales: frenar la inflación, superar los déficits en las finanzas públicas y en el sector externo, recuperar la estabilidad cambiaria, apoyar el consumo básico y proteger el empleo y la planta productiva. A su vez, el cambio estructural comprendía acciones para modificar la intervención del Estado en la economía, impulsar la apertura hacia el exterior, alentar el ingreso de inversiones extranjeras, modernizar la planta productiva y promover la exportación de manufacturas.
28. Entre 1983-1985 las acciones del gobierno se orientaron conforme al Programa Inmediato de Reordenación Económica. Durante ese lapso se redujo significativamente el déficit de las finanzas públicas; se apoyó el mercado cambiario con el establecimiento de dos tipos de cambio: el libre y el controlado; se inició el proceso de contracción del sector público, tanto con la venta de empresas estatales no prioritarias, como con la reducción de tamaño de las dependencias del Ejecutivo y la limitación extrema del gasto público.
29. La actividad económica sólo repuntó levemente, toda vez que las inversiones se mantenían contraídas por la política fiscal y las limitaciones crediticias. Las medidas adoptadas permitieron un respiro, pero mantenían su peso negativo la inflación, la inestabilidad cambiaria y el pago del servicio de la deuda externa e interna.

30. A lo anterior se agregó la secuela negativa de los sismos de septiembre de 1985 y, a principios de 1986, una severa caída en los precios internacionales del petróleo que contribuyeron a agravar y a prolongar la fase crítica de la economía nacional. El estado de cosas llevó a vigorizar las acciones para conseguir el cambio estructural: acelerar el ajuste del sector público, abrir más rápidamente la economía con la adhesión al GATT y favorecer la reconversión industrial para alentar y diversificar las exportaciones.
31. La situación crítica de la economía nacional impidió la adopción de una política de desarrollo agropecuario. La contracción del gasto limitó la inversión pública y los servicios técnicos de apoyo proporcionados por el gobierno; los precios de garantía se debilitaron y se tradujeron en una relación de intercambio cada vez más desfavorable a los intereses de los productores del campo; el crédito y el seguro agrícola se redujeron fuertemente de manera que la agricultura, la ganadería y la producción forestal reiniciaron su caída, que ya se había hecho presente desde 1984-1985.
32. La agudización de la crisis obligó a un nuevo acuerdo con el Fondo Monetario Internacional y a la búsqueda de nuevos créditos con el Banco Mundial. Estos acuerdos dieron paso a un nuevo planteamiento de desarrollo expresado en el Programa de Aliento y Crecimiento, cuyos objetivos principales fueron: combatir la inflación con la reducción del déficit público, acompasar el pago de la deuda externa a la capacidad de generación de recursos, lograr un crecimiento moderado de la economía y consolidar el cambio estructural.

33. En 1987, la elevación del precio internacional del petróleo y el ingreso de recursos financieros del exterior apoyaron un ligero repunte de la economía nacional. También se lograron resultados positivos en las transacciones económicas con el exterior. Pero estos hechos favorables avivaron la inflación y la especulación, así como la inestabilidad cambiaria. Como resultado de la agudización de problemas se optó por establecer un plan de choque, similar a los seguidos por Israel y Chile, que permitiera erradicar la inflación. De este modo en diciembre de 1987 se establece el Pacto de Solidaridad Económica.
34. El Pacto, suscrito por representantes de los sectores público, privado y social, comprendió medidas de ajuste muy severas con el fin de evitar el encono social avivado por el proceso acelerado de inflación. Las medidas, inicialmente previstas para tres meses, fueron confirmadas periódicamente. El Pacto tuvo éxito en su propósito de controlar y abatir la inflación, pero acentuó la crisis económica al frenar, en mayor grado, la dinámica de la actividad sectorial y agudizar el desempleo.
35. En medio de una situación crítica en lo económico, lo político y lo social inició su gestión administrativa un nuevo gobierno (1988-1994). Era urgente el cambio, se decía, porque el país no puede permanecer en el estancamiento o en la inflación, porque es preciso erradicar la pobreza extrema y el desempleo, porque debe darse satisfacción a las demandas de educación, vivienda, alimentación, salud y seguridad en un ambiente sano. Para lograr estos propósitos, se decía, es

indispensable un nuevo Plan Nacional de Desarrollo, que permita el crecimiento con estabilidad y equidad.

36. El nuevo gobierno se propuso, como metas prioritarias: alcanzar una tasa de crecimiento del producto nacional bruto de 6% anual y reducir la tasa de inflación a un nivel comparable al de los principales socios comerciales de México, los Estados Unidos.
37. La estrategia orientada a conseguir estos propósitos se apoyaría en una estricta disciplina fiscal, que garantizara el equilibrio entre ingresos y gastos; la renegociación de la deuda pública con el exterior, la desincorporación de las entidades del sector público que no fueran estratégicas y prioritarias, la apertura económica con el exterior, la promoción de la inversión extranjera, el control del circulante, el abatimiento de la tasa de interés, la mayor estabilidad en el tipo de cambio y la renovación periódica del Pacto entre los agentes económicos.
38. Con esa estrategia de desarrollo se ha conseguido reducir la inflación de 51.7% anual en 1988 a 8% en 1993. La formación bruta de capital ha pasado de un coeficiente de 17.3% del producto nacional bruto en 1989 a 20.7% en 1993. A su vez, la inversión privada, que conforme a la nueva política había de convertirse en el principal impulsor de la economía, acrecentó su participación dentro de la inversión nacional al 76% en 1991.
39. El comportamiento de la economía, durante los primeros tres años de la administración (1989-1991) creció más de prisa que lo pronosticado en el Plan, aunque en 1991 se advirtiera un sobreca-

lentamiento de los precios y un aumento más alto que el esperado en las importaciones, fenómenos que motivaron adoptar medidas para reducir el ritmo de expansión. Ello no obstante, a pesar que han sido logrados los propósitos en materia de déficit público, inflación, balanza de pagos y equilibrio del tipo de cambio, el nivel de desarrollo conseguido en los últimos tres años (1992-1994), inclusive considerando una tasa optimista para el presente año, resulta muy inferior (2.4%) al de 5.3%, -6% previsto en el Plan.

40. Ello ha obedecido, en parte, a las difíciles condiciones en que se ha desenvuelto la economía internacional en estos años, pero fundamentalmente a que buena parte de la inversión privada, la canalizada a la adquisición de las empresas y los bancos que antes operaba el sector público, no se tradujo en un aumento de la capacidad productiva, ni en la generación de empleo; así como al hecho de que la mayor parte de la inversión extranjera que ha ingresado al país, en estos últimos años, se ha canalizado al sector financiero en lugar de las actividades productivas. También debe considerarse que el consumo privado, como efecto de la contracción del salario real, ha empezado a perder ritmo de expansión.
41. El desarrollo conseguido acusa varios problemas: ha contribuido a fortalecer la concentración y la centralización del capital en grupos financiero-industriales cada vez más poderosos; ha impulsado una distribución cada vez más inequitativa del producto nacional y con ello se ha limitado y deformado la configuración de la demanda interna. Ha promovido la incorporación de tecnolo-

gías que se caracterizan por demandar menor número de plazas por unidad de capital invertido; y, en consecuencia, el desempleo se ha acrecentado, especialmente en la modalidad de subempleo. Al propio tiempo, ha crecido rápidamente la economía informal. Estos fenómenos agravan la depauperación en las grandes metrópolis. Asimismo, el desarrollo sectorial y regional acusa cada vez mayor grado de desequilibrio.

42. Por otra parte, la balanza de transacciones en cuenta corriente, como efecto de la apertura, acusa déficits crecientes, que según los responsables de la política económica, resultan convenientes en la medida que puedan compensarse con el ingreso de inversiones y créditos provenientes del exterior. Hasta 1993, las inversiones extranjeras y el crédito han permitido cubrir el saldo negativo de la balanza de transacciones y acrecentar las reservas internacionales del Banco de México.
43. En relación con la balanza de pagos habrá que observar con cuidado el comportamiento de la importación de bienes de consumo, que han desplazado fuertemente a los productos nacionales, y cuyo ritmo de expansión ha impedido que la importación de bienes de capital adquiera mayor importancia relativa. Al mismo tiempo, el hecho de que la parte mayoritaria de la inversión extranjera se encuentre en cartera le confiere alto grado de riesgo ante un posible cambio en las condiciones del exterior.
44. El equilibrio de las finanzas públicas, conseguido a través de una disciplina bien aplicada en el ejercicio del gasto y de ingresos extraordinarios derivados de la venta de empresas paraestatales y

bancos al sector privado, ha permitido limitar la demanda del crédito interno, lo que ha propiciado, a su vez, la reducción de las tasas de interés, fenómeno crucial para activar la inversión en nuevos proyectos.

45. Dentro de este esquema neoliberal de desarrollo capitalista dependiente se trazó una política del sector agropecuario y forestal consistente y congruente con las directrices generales. Se dio fin al reparto agrario con el argumento de que ya no quedaban tierras pendientes de reparto; se insistió en dar seguridad en materia de tenencia de la tierra, tanto a la propiedad privada, como a la tenencia ejidal, a través de la reforma del Artículo 27 Constitucional, que introduce la propiedad privada en la parcela ejidal y que facilita la tenencia de la tierra por sociedades mercantiles, entre otras acciones; se reformaron las leyes de agua y de aprovechamiento o explotación forestal, todo esto con el fin de alentar la inversión privada en el campo.
46. Asimismo, se facilitó y promovió la organización de sociedades en participación y se liberaron los controles de precios de los bienes básicos para estimular la competencia entre los productores.
47. El cambio en la legislación agraria, el traspaso o venta de organismos y empresas paraestatales al sector privado y los ajustes en materia de gasto público han contribuido a reducir notablemente la participación del gobierno en el desarrollo del sector agropecuario. Esta limitación, que primeramente afectó la ampliación de los servicios de apoyo, el suministro de insumos, que redujo el crédito y suprimió el seguro agrícola proporcio-

nado por el Estado, ha afectado las esferas de comercialización y distribución, al suprimirse los precios de garantía y venderse a particulares las tiendas rurales que ofertaban bienes de consumo popular a precios subsidiados.

48. Como efecto de la apertura internacional y con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el sector agropecuario mexicano ha tenido que enfrentar una mayor competencia y la balanza agroalimentaria acusa un desequilibrio creciente, que amenaza con agravarse. El gobierno procura limitar todos los apoyos al campo a la entrega de una cantidad en efectivo por hectárea cultivada con productos básicos, el llamado Procampo.
49. Aunque muchos de los problemas del desarrollo se han atendido y es incuestionable que el país ha avanzado durante estos últimos seis años en varios aspectos del terreno económico, político y social, resulta también innegable que los problemas medulares de una distribución injusta del producto social, la desigualdad, la marginación, el desempleo y la pobreza de las grandes mayorías, como se les pueda y quiera medir, siguen presentes y tienden a agravarse.
50. Por su parte la política agropecuaria tampoco ha podido superar plenamente los efectos de la crisis y en consecuencia es preciso modificarla por otra que atienda la complejidad del campo mexicano y que sin demérito de buscar el incremento de la producción y de la productividad atienda el objetivo central de lograr un mejoramiento efectivo de las condiciones de vida de los campesinos.

EXPECTATIVAS

4.1 *Consideraciones iniciales*

Desde mediados de los años treinta, hasta la fecha, la economía mexicana ha registrado un proceso de desarrollo muy importante. En términos generales, la calidad de la vida ha mejorado notoriamente con la expansión de la infraestructura moderna y de los sistemas de salud, educación y vivienda. Durante ese lapso, la configuración de la sociedad ha cambiado al pasar de rural a urbana, lo que ha significado la aparición de nuevos rezagos y problemas.

La sociedad mexicana, que había padecido durante casi cuatro siglos la desigualdad entre la opulencia de unos cuantos y la pobreza de las grandes mayorías, al parecer había encontrado en la revolución de 1910 los elementos necesarios para superar los rezagos y procurar un orden económico cada vez más justo.

No obstante que los beneficios materiales derivados del proceso revolucionario tardaron varios años en manifestarse, gradualmente fue evidente el cambio que experimentaba la sociedad con la modernización de la agricultura, la expansión de la industria y el desarrollo de los servicios.

Los indicadores del empleo y el ingreso acusaron un adelanto por demás significativo. Emerge una clase media y mejora, sensiblemente, la situación de los grupos obreros y campesinos. A pesar de que este proceso no involucraba a toda la población, los grupos marginados del campo y de la ciudad abrigaban la esperanza de que pronto recibirían beneficios del desarrollo.

Por otra parte, las crisis que padecía la economía nacional, a pesar de su gravedad, eran pasajeras y se superaban en corto tiempo.

Sin embargo este panorama cambió profundamente al modificarse los patrones del desarrollo de la economía mundial: la ruptura del ordenamiento financiero, que habrá surgido de Bretton Woods, y la crisis del petróleo de 1973 transformaron la dinámica de todos los países.

En efecto, la estabilidad monetaria y el control de la inflación interna no pudieron sostenerse, lo que vino a generar serios problemas en las relaciones económicas con el exterior. La devaluación del peso y el crecimiento acelerado de la deuda externa permitieron advertir que las condiciones para el desarrollo serían más difíciles.

Hasta 1976 el gobierno había cuidado celosamente su capacidad de trazar y ejecutar la política económica sin injerencia de extraños. Por lo mismo la solicitud de apoyo al Fondo Monetario Internacional, salida a la que los gobiernos de México se habían negado a ocurrir por las implicaciones que ella entrañaba en materia de soberanía política, obedeció al propósito de buscar en los planes de austeridad un ajuste a los problemas financieros del país y del gobierno.

Sin embargo, el hallazgo de grandes reservas de hidrocarburos y los buenos precios del petróleo cru-

do en el mercado internacional representaron una alternativa para liberarse de las restricciones y obligaciones que implicaba el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional.

Los ingresos derivados de la exportación petrolera entre 1978 y 1982, que significaron la entrada neta de 45.900 millones de dólares, alentaron la fase de más rápido crecimiento de la economía mexicana en toda su historia. Pero esa expansión fue efímera, toda vez que al abatirse los precios internacionales del petróleo crudo decayeron las exportaciones y se desequilibraron agudamente las finanzas del sector público, fenómenos que apresuraron la recurrencia al apoyo del Fondo Monetario Internacional.

La crisis, iniciada en el segundo semestre de 1981, ocurrió dentro de un escenario internacional muy difícil, motivo que incidió en las obligaciones que impuso el Fondo al gobierno de México. En efecto, además de aceptar los candados tradicionales en el déficit del gasto público y en el endeudamiento con el exterior, el gobierno se comprometió a impulsar la apertura comercial y a privatizar las empresas y organismos paraestatales.

A través de la apertura comercial, el gobierno de México buscaba encontrar nuevas vías para impulsar el desarrollo y la reconversión de la industria. Sin embargo la contracción de la demanda interna, como resultado de la pérdida del poder adquisitivo del salario real y la austeridad en el gasto público, desalentó a los inversionistas privados; mientras que la inflación y las altas tasas de interés estimularon la canalización de recursos a los títulos de crédito y a la especulación financiera.

No debe perderse de vista que hasta 1982 la economía mexicana había crecido con una fuerte participación del sector público en la formación de capital, participación que, por cierto, había aumentado notablemente en términos absolutos y relativos desde 1970 en adelante. La desincorporación de empresas estatales, propuesta por el Fondo Monetario Internacional y aceptada por el gobierno, significaba el fin de la llamada economía mixta y el principio del neoliberalismo.

La economía internacional, que padecía una crisis muy grave y generalizada, vivía cambios muy significativos: la circulación y la especulación monetaria y financiera, al margen de las necesidades de la producción de bienes y servicios, el crecimiento de nuevas actividades no productivas en un sentido estricto y la expansión de las grandes empresas y consorcios transnacionales modificaron las bases de la división del trabajo y del mercado mundial en función de la obtención de mayores ganancias y al margen de consideraciones de corte nacionalista. La fase inicial de la formación de bloques comerciales en Europa y en Asia, alteraron también las corrientes del comercio entre los países del mundo.

Por otra parte, los avances de la tecnología, junto con el desarrollo de nuevos sistemas de transporte y de comunicación, a la vez que respondían a las demandas de los grandes consorcios internacionales daban lugar a nuevas condiciones para el intercambio. Nuevos productos, muchos de ellos sintéticos, desplazaron del mercado a los bienes de origen agropecuario y forestal, así como a muchos otros, que estaban asociados a la explotación de sustancias naturales. Además, la concurrencia de nuevos países pro-

ductores a los mercados más importantes hacía cada vez más difícil la expansión de las ventas de productos mexicanos en el exterior.

Las condiciones de baja actividad que mostraba la economía nacional a mediados de los años ochenta se agravaron con una nueva y brusca contracción en los precios del petróleo y los desastres provocados por los sismos de septiembre de 1985.

Los planes para reactivar la economía fracasan y la crisis se prolonga dando lugar al desempleo, por una parte; y, por otra, al fortalecimiento, a escala antes no vista, de la llamada economía informal, particularmente en la modalidad del comercio ambulante en las grandes metrópolis.

La situación de quebranto se propagó a todos los sectores y lesionó especialmente a los grupos más dinámicos de las actividades agropecuarias y forestales por su estrecha relación con el mercado. El declive de los precios relativos de los bienes producidos por el sector primario y las restricciones financieras desalentaron las inversiones y más tarde afectaron la producción y los niveles de ocupación en el campo.

El gobierno -que no había encontrado los instrumentos apropiados para frenar la inflación- recurrió, como último extremo, a un plan de choque, similar a los que habían seguido Israel y Chile a instancias del Fondo Monetario Internacional.

La concertación entre los representantes de los sectores privado y social con los responsables de la política gubernamental se materializó con la firma del Pacto de Solidaridad Económica, que vino a representar un adelanto en las líneas de política que habría de seguir la administración siguiente.

A partir de diciembre de 1988 se refuerzan los controles para abatir la inflación, se procura la renegociación de la deuda pública, se intensifica la privatización de las empresas del sector público, incluyendo las instituciones de la banca comercial, y se acelera la apertura comercial.

La política neoliberal estableció una disciplina rigurosa en el ejercicio del gasto público y reordenó los precios relativos de los bienes y servicios producidos por organismos y empresas paraestatales, como parte de la estrategia para combatir la inflación.

Conforme a su esencia, esta misma política delegó en el sector privado la responsabilidad de apoyar el proceso de formación de capital --inclusive la canalización de recursos a obras de infraestructura, que anteriormente ejecutaba el gobierno-- y facilitó el ingreso de la inversión extranjera, tanto directa con fines productivos, como en cartera.

En cuanto a la inflación, la política seguida ha logrado su propósito de abatirla. Sin embargo ha quedado lejos de conseguir los índices de crecimiento económico que eran indispensables para reactivar el empleo y ensanchar el mercado interno.

Esta misma política, que procuró a través del Programa Nacional de Solidaridad apoyar a los sectores más necesitados del campo y la ciudad, ha propiciado mayor concentración de la riqueza en unas cuantas manos y el fortalecimiento de los grandes consorcios financiero-industriales; mientras que el salario real ha continuado su deterioro y los problemas del desempleo y la subocupación se han agravado.

“Persiste la creencia y se le da todo el peso a la suma y resta de los agregados macroeconómicos, sin consi-

derar que estos escasamente permean a los grupos pobres y a las regiones marginadas.

“Y en este entorno, las políticas de desarrollo se deforman y desvirtúan, por lo que no siempre los objetivos son alcanzados.

“En estas condiciones, el pobre se encuentra lejos y distante de ser escuchado, y la pobreza, en consecuencia, mucho más aún de ser entendida y comprendida”.¹⁰⁸

Conforme ha evolucionado la economía mexicana en los últimos seis años se aprecia, de manera cada vez más clara, que se ha fortalecido la dependencia del exterior. Año con año se ha requerido el ingreso masivo de la inversión extranjera –aunque sea de naturaleza especulativa y de corto plazo– para equilibrar el déficit creciente de la balanza en cuenta corriente.

Junto con ello, la sociedad ha visto con preocupación que crece la desigualdad y se multiplica la pobreza, sobre todo en el medio rural, y que las esperanzas en un cambio positivo a los intereses de las grandes mayorías se van esfumando.

4.2 *Esquema de la nueva política económica*

No obstante que todavía no se dan a conocer, en el momento de escribir este apartado (octubre de 1994), los lineamientos oficiales de la política que habrá de seguir la próxima administración gubernamental, exis-

¹⁰⁸ Castro Castro, J. Adalberto. *Pobreza y desarrollo*. Universidad Autónoma de Sinaloa. Culiacán, Sin. 1994., p. 38.

ten elementos suficientes para trazar un esquema aproximado de la misma.¹⁰⁹

La revisión de los documentos y las declaraciones publicadas por la prensa permiten establecer que los propósitos centrales de la política económica serán: lograr un desarrollo más rápido con bienestar y justicia. Se busca que el desarrollo sea sostenido y equitativo para favorecer la creación de más empleos y elevar el ingreso de los grupos familiares.

La formación de capital, indispensable para conseguir esos propósitos, tendrá como fuentes: la inversión privada y la inversión pública. Para estimular la inversión de particulares se apunta la creación de un Fondo para el Fomento de la Inversión utilizando parte de los recursos obtenidos por la venta de empresas paraestatales (Fondo de Contingencia).

Se propone que la inversión extranjera siga siendo complementaria de la inversión nacional. Además de ser parte de los flujos internacionales del comercio y de la producción, se considera que esa inversión permitiría adquirir tecnología de punta.

Adicionalmente se proyecta impulsar las exportaciones, mediante la liberación de trabas y la prestación de apoyos técnicos y financieros.

El desarrollo que se busca debe ser estable para lo cual se propone mantener la disciplina en las finanzas públicas, como elemento indispensable del control inflacionario. Este último coadyuvará a mantener reducidos los niveles de interés y la estabilidad en el tipo de cambio.

¹⁰⁹ Un resumen de los materiales publicados está contenido en el libro de Zedillo, Ernesto: *Propuestas y compromisos*. Noriega Editores. México, 1994.

Junto con el crecimiento de las exportaciones, que se estima indispensable para ajustar el déficit de la cuenta corriente, será preciso promover mayor flujo de capitales externos con el fin de obtener recursos para la inversión y apoyar la estabilidad cambiaria.

Aunque dentro del esquema se considera la necesidad de alentar las importaciones, como una fuente de mercancías que puede ayudar a mantener bajo control los precios de los bienes domésticos, se establece que éstas serán examinadas con cuidado para evitar que puedan convertirse en competencia injusta para los productos nacionales.

En paralelo con los avances conseguidos en el terreno de los grandes agregados económicos, se pretende una gran transformación de las empresas, propósito que estará impulsado por acciones tendientes a: reducir el costo del financiamiento, limitando las tasas de captación del ahorro y los márgenes de intermediación; adecuar el marco de obligaciones fiscales a niveles competitivos con los prevalecientes en el plano internacional; suprimir regulaciones que obstruyan la inversión destinada a la generación de empleos; apoyar la producción de materias primas y bienes intermedios; y extender y modernizar la infraestructura.

Asimismo, con el propósito de alentar la eficiencia industrial se proyecta mantener a precios internacionales y competitivos el suministro de los energéticos.

Entre las acciones de apoyo, se pretende alentar y fortalecer el transporte carretero y ferroviario con tarifas y precios competitivos; así como desarrollar las telecomunicaciones, a través de una competencia vigorosa.

En estos esfuerzos se proyecta contar con mayor respaldo científico y tecnológico, tareas que serán

impulsadas a través de incentivos fiscales y financiamientos de riesgo compartido.

En el campo del bienestar social la prioridad más alta se confiere a la educación, en todas sus modalidades, pero especialmente aquélla orientada a la capacitación de los trabajadores. También seguirán extendiéndose los sistemas de salud pública y se fortalecerán las acciones de construcción de vivienda.

La nueva política procurará afianzar la integración territorial y la soberanía con el mayor desarrollo de cada región. El fortalecimiento de las finanzas estatales y municipales y una mayor delegación de facultades y tareas habrán de favorecer las actividades económicas a nivel local.

El desarrollo sustentable habrá de propiciarse con apoyos económicos e incentivos fiscales que alienten la realización de obras y la instalación de equipos destinados a cuidar y mejorar la calidad del medio ambiente.

Respecto a las actividades agropecuarias se puntualiza la necesidad de ampliar la infraestructura productiva y de favorecer mecanismos más eficientes de comercialización.

4.3 Política económica y política agropecuaria

Un examen somero del esquema anterior permite advertir que existe, sin duda, el propósito de atender las demandas populares de mayores oportunidades de empleo y mejores niveles salariales.

Por otra parte, el eje de la política de desarrollo nuevamente se pretende colocar en las relaciones con el exterior al conferir a las exportaciones el papel de elemento clave del modelo seleccionado. En efecto,

mayores exportaciones permitirían -evitar y hasta ciertos niveles llegar a reducir- el crecimiento del déficit en cuenta corriente, lo que contribuiría a aliviar los requerimientos de flujo de capital proveniente del exterior y apoyaría la estabilidad del tipo de cambio, que es básico en el control de la inflación.

El esquema muestra, sin embargo, que el punto crítico será mantener bajo control el crecimiento de las importaciones. Si como en el pasado, al igual que como pudo apreciarse en 1990, el multiplicador de las compras al exterior crece por encima del producto y de las exportaciones, se tendría de inmediato un aumento en el déficit de la cuenta corriente y la necesidad de lograr la concurrencia de mayores recursos de capital del exterior o en su defecto sufrir presiones sobre el tipo de cambio y, por consiguiente, en la inflación.

La vulnerabilidad que muestra el esquema antes comentado permite advertir la necesidad de trazar e incorporar medidas y acciones orientadas a fortalecer el mercado interno y dentro de este propósito central otorgar estímulos a la producción de bienes intermedios capaces de sustituir gradual o parcialmente a los que hoy se importan y constituyen la vía principal de la salida de divisas.

Asimismo, dentro de esta dirección, habrá que favorecer la producción nacional de alimentos y bebidas que hoy se importan, no sólo para abatir la salida de divisas, sino sobre todo con el propósito de no desplazar a los productores nacionales de bienes agropecuarios y forestales.

El gobierno debe auspiciar el aprovechamiento de las ventajas que puede crear el Tratado de Libre Comercio de América del Norte a través de la promo-

ción de acciones que favorezcan el desarrollo de la rama de bienes de capital en consonancia con las alternativas que genera la nueva división internacional del trabajo, lo que fortalecería la integración de la economía mexicana.

Esto es, se propone que los esfuerzos de promoción de las exportaciones se acompañen con medidas concretas y efectivas para evitar un crecimiento desproporcionado de las importaciones.

Los propósitos nacionales de más empleo y mejores salarios requieren ser traducidos en metas, especialmente cuando se establezcan los programas estatales y municipales de desarrollo. Esto es, la política económica debe trascender del concepto a la realidad. En tal sentido sería muy conveniente que se pudieran formalizar compromisos entre los sectores productivos y los responsables de la conducción económica a nivel local.

En la definición de la política económica será indispensable enfocar su orientación a las particularidades específicas del México de hoy y considerar que el ocio y el consumismo no deben constituirse en aspiraciones sociales, sobre todo en un país donde grandes grupos humanos carecen de bienes y servicios esenciales.

El fortalecimiento del mercado interno, proceso indispensable en el ánimo de alentar un desarrollo económico sólido, requiere de la investigación y el desarrollo tecnológico, no sólo indispensable en la definición de procesos productivos que atiendan a las características de la estructura del país, sino también necesarios en la adopción y adaptación de tecnologías procedentes del exterior.

Por otra parte, el suministro de energéticos ya se realiza en términos competitivos a los niveles interna-

cionales, pero sería negativo a los intereses nacionales volver a caer en los subsidios que procuran generar los empresarios al insistir en el abatimiento de los precios y tarifas de los hidrocarburos y de la energía eléctrica.

El esquema de la política económica deberá, en consecuencia, fortalecer las bases internas del desarrollo y reforzar las acciones defensivas que eviten el avance de la dependencia financiera, tecnológica, productiva y cultural del país.

Al respecto conviene reflexionar acerca de la evolución de países como China y la India cuya producción alimentaria y energética es autosuficiente, a pesar de su enorme masa de población, y a los cuales esa misma autosuficiencia les permite ejercer a plenitud su soberanía.

México tiene que trazar y construir el camino para avanzar con ese mismo propósito. México cuenta con los recursos naturales y humanos para alcanzarlo.

Por lo que se refiere a las actividades agropecuarias, el esquema requiere completarse y ser afinado. Hasta la fecha, se conoce el compromiso de establecer condiciones de competencia justa con el resto del mundo. Este propósito deberá ser bien matizado, ya que varios países --en especial algunos altamente desarrollados-- confieren a sus productores de bienes agropecuarios y forestales apoyos y subsidios encubiertos que, en muchas ocasiones, rebasan considerablemente el nivel de estímulo que el gobierno estaría en capacidad de otorgar a los productores nacionales.

Dentro del esquema de política económica, se consideran como instrumentos básicos de aliento a la producción agropecuaria: la ejecución de obras de infraestructura, en particular la realización de cami-

nos rurales, tareas de conservación del suelo y el agua, y sistemas menores de riego, que pueden favorecer el uso de insumos modernos y el crecimiento de la productividad.

En el caso de la política agropecuaria se ha vuelto lugar común destacar los grandes beneficios que pueden reportar las obras menores de riego. Al respecto habrá que tomar en cuenta que en la mayoría de los casos se trata de obras relativamente costosas por unidad de superficie beneficiada; y que por la extensión limitada, que será objeto de atención, es muy difícil esperar cambios en las técnicas de cultivo y desarrollos tecnológicos apreciables. Más bien, en la mayoría --y casi en la totalidad-- de las tierras beneficiadas con estas obras lo que se consigue es reducir el riesgo de la pérdida de cosechas por falta de humedad.

Asimismo, considera ese esquema la conveniencia de procurar nuevos mecanismos para canalizar el crédito al campo y hacer una distinción entre apoyos, subsidios y créditos. Junto con esto, se propone modernizar los sistemas de comercialización y la infraestructura de la misma, así como impulsar la organización de los productores.

En el ánimo de acercar la solución a las demandas de los agricultores, el esquema propone que sean los gobiernos de los estados y municipios los que pueden darles debida atención.

Como puede apreciarse, todavía faltan de considerarse muchos aspectos importantes en el diseño de la nueva política de desarrollo agropecuario y forestal del país. Entre ellos podrían señalarse algunos que parecen fundamentales.

La política agropecuaria y forestal no se da en el vacío, sino que para ser realmente eficaz necesita responder a las condiciones agroecológicas del medio ambiente. Esto implica la necesidad de emprender una serie de acciones tendientes a relocalizar –hasta donde sea posible– las unidades de producción conforme a la vocación y la potencialidad de los recursos naturales.

En la definición de las fronteras agropecuarias y forestales no debe perderse de vista que aprovechar plenamente los recursos naturales es una condición básica de alcanzar el crecimiento económico y el bienestar social. En consecuencia, manejar y conservar adecuadamente esos recursos reclama definir objetivos y acciones orientados al aprovechamiento del potencial productivo de cada región del país.

En el campo mexicano participan productores con diferentes capacidades, experiencias y objetivos. Para muchos de ellos una política de eficiencia productiva y de competencia abierta en el mercado puede resultar conveniente. Sin embargo, no debe dejarse al margen el sector campesino, en su mayoría compuesto por pobladores indígenas, que produce principalmente para el autoconsumo y en consecuencia no procura la obtención de ganancias, sino llenar la necesidad vital de contar con alimentos. Lo anterior llevaría a proponer la determinación de objetivos regionales a las actividades agropecuarias y forestales de manera que atiendan a los requerimientos y aspiraciones de los productores.

El análisis de las interrelaciones entre sociedad rural y recursos agroecológicos permitiría determinar y cuantificar los apoyos técnicos y financieros más convenientes para impulsar la producción, de modo

que ésta pueda traducirse en mayores ganancias, en unos casos, y en mayor cantidad de alimentos en el caso de las comunidades.

“El conocimiento de la población rural es una fuente subutilizada y su contribución poco reconocida en el desarrollo. El gobierno no puede ni debe ignorar esa realidad ni desperdiciar el enorme talento de la gente que mora en el campo. Ese conocimiento debe ser considerado como parte del patrimonio nacional”.¹¹⁰

Dentro de esta estrategia, la organización de los productores habrá de jugar un papel fundamental. En el pasado, la organización de los productores se ha desviado de su función económica a los fines político-electorales. Varias organizaciones han crecido en el papel y con esa finalidad, pero no en la práctica productiva. Cabe insistir, por tanto, en la necesidad de reorientar las acciones de organización de manera tal que se transformen en instancias para superar el parvifundismo y constituir unidades de producción capaces de adaptar y aprovechar la tecnología moderna.

La organización y la extensión son tareas que deberán impulsarse en el medio rural, como elementos de la transformación que reclama el campo mexicano, especialmente en las zonas de agricultura de temporal. Este proceso es urgente, puesto que en el marco de la apertura comercial “la transformación de las economías campesinas en combinados industriales o laboratorios modernos que integran el des-

¹¹⁰ Castro Castro, J. Adalberto. *Ob. Cit.*, p. 83.

arrollo de los insumos, los productos, la preparación de alimentos y su comercialización significaría la asimilación de cambios en proporciones gigantescas, sin destruir el tejido social. Más destructiva resultaría todavía, en las economías atrasadas, la invasión de ofertas foráneas de alimentos elaborados con el sustento de la biotecnología o la posibilidad de ser desplazados por desarrollos análogos en la fabricación de sucedáneos sintéticos de las más diversas materias primas".¹¹¹

El desarrollo de las actividades agropecuarias y forestales podrá fortalecerse con la orientación de mayores inversiones que permitan mejorar las condiciones en que se realiza el aprovechamiento de los recursos naturales, elevar el grado de mecanización, disponer de estructuras e instalaciones apropiadas y facilitar la instalación y el crecimiento de la agroindustria.

El proceso de capitalización podría estimularse con una política de precios y con modificaciones en la política crediticia que estimulen la demanda y la expansión de recursos destinados a préstamos refaccionarios y medidas específicas para reducir el costo de la intermediación crediticia.

Mayor cuidado habrá que tener en la modernización de la estructura comercial. La puesta en marcha de una bolsa de productos agropecuarios podría convertirse en otra vía para favorecer la intermediación y marginar a los pequeños y medianos productores. Ello posiblemente ocurriría por el grado de control de la producción que ya ejercen los intermediarios y por la disponibilidad de equipos e instalaciones con que cuentan para el manejo de los productos.

¹¹¹ Ibarra, David. *Interdependencia, ciudadanía y desarrollo*. FCE. México, 1994, pp. 42 y 43.

Estos riesgos sólo podrán disminuir en la medida en que se avance en la configuración de nuevas unidades de producción, capaces de disponer de recursos, equipos e instalaciones que les permitan manejar y comercializar su producción en condiciones mucho mejores a las que hasta la fecha imponen los intermediarios.

Como ya habrá podido apreciarse, el crecimiento de la producción agropecuaria y forestal y el mejoramiento efectivo de las condiciones de vida de la población rural no son objetivos que puedan lograrse fácilmente. Será indispensable reordenar la política económica y ajustar muchos de sus instrumentos para fortalecer las bases del desarrollo nacional y, en consecuencia, favorecer la expansión del sector rural.

El mejoramiento de las condiciones de vida en el medio rural, muy especialmente en beneficio de las comunidades campesinas, es una exigencia para seguir avanzando. El desarrollo económico debe tener su más fuerte apoyo en la expansión del mercado interno. La creación de mayor número de empleos en el campo y la obtención de una producción más abundante contribuirían, en mucho, a fortalecer la integración nacional.

En términos más breves podría afirmarse que el crecimiento de la economía nacional necesita la expansión de las actividades agropecuarias y forestales y ésta, a su vez, demanda el desarrollo general en lo político, en lo social y en lo económico.

La economía mexicana enfrenta serios retos en un ambiente internacional cada vez más competido por la marcha acelerada de nuevas tecnologías, la terminación de la guerra fría, la globalización impulsada por las grandes empresas trasnacionales y la forma-

ción de bloques económicos. El gobierno de México ha escogido atinadamente no permanecer al margen de estos acontecimientos, sino participar como agente activo en la configuración de algunos bloques: el de América del Norte, con Estados Unidos y el Canadá; el Grupo de los Tres, con Colombia y Venezuela; y fortalecer las relaciones bilaterales con Chile, Costa Rica y Bolivia. Más ambiciosa y problemática parece la consolidación del bloque de países de la Cuenca del Pacífico.

La participación nacional habrá de resultar más provechosa en la medida que la economía mexicana sea más fuerte y esté mejor integrada. De ahí la urgencia de mejorar la calidad de la vida de la población rural, como condicionante si se trata de conseguir etapas superiores de desarrollo.

El fortalecimiento de la estructura productiva y la apertura a nuevas fuerzas democráticas constituyen caminos que estimulan la integración social y renuevan la soberanía. Estos elementos serán cruciales en las fases de globalización, si se quiere participar en ese proceso sin perder la esencia de un nacionalismo rico en tradiciones históricas y culturales.

La exigencia de reorientar la política económica –y por tanto la política de desarrollo agropecuario y forestal– conforme a los requerimientos del mercado interno (empleo, ingresos y producción) es urgente, si verdaderamente se quiere alcanzar una calidad de la vida cada vez mejor. Transitar por otras vías implicaría alejar las posibilidades de conseguir la justicia social y podría entrañar serios problemas internos de graves consecuencias.

Vale la pena reflexionar junto con Pedro Vuskovic acerca de las cuestiones siguientes:

“Aún en los países de mayor desarrollo relativo (de América Latina, como es desde luego el caso de México), proporciones muy elevadas de su población se califican en situaciones de pobreza o de franca indigencia; y en la mayoría de los casos se advierte que no se trata sólo de la herencia de un pasado de pobreza que no se ha logrado superar, sino también de procesos activos de empobrecimiento, que vienen marcando retrocesos impresionantes.

“Estas últimas constataciones sugieren que el fenómeno de la pobreza no puede ser comprendido en su real dimensión si no se lo relaciona con la desigualdad como fuente principal de ella...

“En la actualidad, con creciente interés se estudian las consecuencias sociales y políticas de la estrategia neoliberal... No sólo se denuncia al neoliberalismo, sino que se advierte también sobre la insuficiencia de esas propuestas intermedias y se cuestiona su viabilidad a largo plazo, invocando la necesidad de un nuevo proyecto social de transformaciones y cambios más profundos...

“...la búsqueda de un nuevo proyecto, tiende a proponer cambios profundos que incluyen una reconversión de la economía, de modo que se constituya en una economía para todos; ésta implica una reconsideración de prioridades: las necesidades internas masivas más que las exportaciones, la producción de bienes básicos más que la de suntuarios, la producción material más que el comercio, los servicios esenciales más que los financieros, una forma distinta de entender la modernización y la incorporación del progreso técnico más que la tecnificación concentrada en las ramas que se orientan directamente a la inserción exterior, la difusión de la técnica al conjun-

to de la economía y especialmente a la producción de bienes básicos".¹¹²

4.4 *Epílogo*

Una vez terminada la redacción de estos apuntes, pero todavía no impresos, se estimó conveniente añadir algunas notas acerca de los sucesos económicos ocurridos en los primeros días de gobierno del Presidente Ernesto Zedillo.

En el cuerpo de este trabajo se destaca claramente que la estabilidad económica entre 1988 y 1994 se había hecho descansar en el ingreso masivo de la inversión extranjera y del crédito externo. Pero que esa inversión, lejos de representar recursos para ensanchar la capacidad productiva del país estaba siendo canalizada en su mayor proporción al mercado financiero y concretamente a valores gubernamentales de corto plazo. El riesgo de una estampida o de una fuga de capitales era cada vez mayor.

Hoy (febrero de 1995) cuando ya se conoce el importe de los Tesobonos –en el fondo certificados de Tesorería denominados en dólares– que tenían su vencimiento a partir del mes de diciembre de 1994 y en cada uno de los meses de este año puede apreciarse que su valor rebasa con creces la existencia de divisas disponibles para hacer frente a su amortización.

Los fondos de la reserva internacional, que se canalizaron a ese propósito, bajaron de modo considerable, aproximadamente de 17.500 millones de dólares el primero de noviembre de 1994 a menos de 4 mil

¹¹² Vuskovic, Pedro. *Ob. Cit.*, pp. 5, 7 y 9.

millones de dólares en la primera semana de febrero de 1995. En el inter tuvieron que adoptarse diversas medidas emergentes, entre las que cabe citar, en primer término, la devaluación del peso --que arrasaba una sobrevaluación respecto al dólar--, como medio para corregir el fuerte desequilibrio con el exterior; la reducción del gasto público con el fin de aliviar presiones sobre el crédito interno; y la solicitud de apoyo a las instituciones internacionales y al propio gobierno de los Estados Unidos con el propósito de fortalecer la reserva internacional, hacer frente a los compromisos en el corto plazo derivados de la amortización de Tesobonos y recuperar la estabilidad.

La crisis que estallara en diciembre de 1994 no es, como una vez más se ha tratado de hacer creer a la opinión pública, un problema de caja, de falta de liquidez o más simplistamente un problema de desconfianza, que por lo mismo sería pasajero. No, esta crisis refleja fallas estructurales de la economía nacional que se manifiestan en la incapacidad del ahorro interno y en el desequilibrio de las relaciones con el exterior.

No cabe duda que estuvo en riesgo la liquidez del gobierno ante la necesidad de amortizar títulos de deuda con vencimientos en el corto plazo. Sin embargo, el apoyo financiero del Fondo Monetario Internacional y de otras instituciones habrá de traducirse en el ingreso de 37.500 millones de dólares, que sumado a los 20 mil millones de dólares ofrecidos en crédito por el gobierno de Estados Unidos, han permitido evitar una suspensión de pagos, que posiblemente hubiera lesionado los mercados de valores de otros países.

La desconfianza también estuvo presente en los tenedores de Tesobonos y ello afectó a la baja el

índice de precios y cotizaciones de la Bolsa de Valores de México. Sin embargo, la salida de capitales obedeció principalmente a una razón económica objetiva y mucho más poderosa: existían en esos momentos (noviembre-diciembre de 1994) niveles de rendimiento más atractivo en los títulos ofrecidos en otros mercados emergentes --como se les acostumbra denominar en el medio financiero--, concretamente Brasil, Chile y Argentina. A ellos se fue una buena parte del capital que estuvo antes de la crisis invertido en México.

La nueva deuda que se negocia no habrá de canalizarse --como es sabido-- a fortalecer la capacidad productiva del país. Fundamentalmente se trata de apoyar las exigencias derivadas del endeudamiento a corto plazo que implican los Tesobonos y cubrir otros compromisos con el exterior. La factura no recaerá en los dueños del capital, quienes, por el contrario, en caso de aceptar la renovación de sus títulos podrían recibir intereses mucho más altos que los que obtendrían por la tenencia de valores emitidos en su país de origen, ya fueran los Estados Unidos, Japón o algunos de Europa occidental.

La devaluación, como era de esperarse, alentó nuevamente las fuerzas inflacionarias. Durante el mes de enero de 1995, el índice de precios al consumidor, según el Banco de México, creció 3.8%, mientras que los precios de los bienes de la llamada canasta básica se elevaban 4.5%. De este modo, el efecto negativo de la crisis recacrá --una vez más-- sobre la capacidad de compra de los trabajadores de México.

La crisis de diciembre del 94, permite insistir en los riesgos que conlleva una política neoliberal de desarrollo apoyada en el ingreso masivo del capital exter-

no. De no fijarse límites al endeudamiento del gobierno, tanto en los empréstitos como en la flotación de valores de renta fija, pudiera esa historia volver a repetirse.

De ahí la insistencia en la necesidad, la conveniencia y la urgencia de trazar una política económica que ponga énfasis, efectivamente, en la capacidad del ahorro interno, que estimule la productividad y el empleo, que aliente las exportaciones y limite las importaciones para mejorar realmente los resultados de las transacciones económicas con el exterior. Esto es, definir y aplicar una nueva política económica que fortalezca la capacidad productiva del país.

La experiencia de los últimos años permite apreciar la necesidad de disponer de esquemas de programación industrial, agropecuaria, comercial y de servicios, que comprendan, desde luego, el ámbito internacional y el largo plazo, como elementos orientados a procurar un desarrollo económico que considere y atienda las necesidades sociales y los requerimientos internos de integración y fortalecimiento de la propia estructura productiva.

Se tiene necesidad y se está a tiempo de trazar esa nueva política económica, misma que debe considerar propósitos de justicia y de equidad como elementos indispensables en las acciones para luchar contra la desigualdad y la pobreza. La nueva política económica es también indispensable en los anhelos de alcanzar el bienestar social y la democracia.

En el caso específico de las actividades agropecuarias, la devaluación tendrá efectos de doble filo: por un lado habrá de elevar el costo de la vida a los sectores más débiles de la población y habrá de encarecer el costo de los insumos y los bienes de

capital, especialmente los de importación; por otro lado, abaratará los productos nacionales en el exterior y encarecerá los bienes de consumo importados, coyuntura que deberá aprovecharse para mejorar sensiblemente los resultados de la balanza agropecuaria.

En las actividades primarias, en razón de la gran dispersión de las unidades productivas y de la diversidad agroecológica, es indispensable disponer de programas nacionales de corto y de mediano plazos, que consideren los recursos y acciones necesarias para conseguir las metas de producción.

En el diseño y en la ejecución de esos programas habrán de considerarse las medidas y las acciones que tiendan a mejorar efectivamente las condiciones de vida de los productores del campo y la urgencia de fortalecer y modernizar su capacidad productiva.

El mejoramiento de las condiciones en que se realiza la producción y la distribución de los bienes del campo debe ser uno de los objetivos centrales de la nueva política económica, cuyo diseño se vuelve más urgente, ante la necesidad de superar los riesgos que entrañan el avance incontenible del capital financiero, el peso de las grandes firmas trasnacionales y la globalización.

Este libro se terminó de imprimir el mes de junio de 1995 en Talleres Gráficos de Cultura, S. A. de C. V. Av. Coyoacán 1031, 03100 México, D.F. Su tiro consta de 2 000 ejemplares.

El propósito del presente trabajo —señala su autor— es mostrar una visión objetiva sobre el desarrollo económico y el comportamiento del sector agropecuario y forestal, con el ánimo de contribuir a la búsqueda de una nueva estrategia que permita compaginar el progreso económico con la justicia social, en bien de los mexicanos del mañana.

La situación actual del campo mexicano es difícil, y dramáticos el atraso y la pobreza que en él aquejan a millones de mexicanos.

La Editorial Nuestro Tiempo considera que este estudio de Fernando Paz Sánchez, de indudable interés para quienes deseen conocer los problemas que en él se examinan e incluso muy útil también para quienes están familiarizados con esos problemas, contribuirá a que se entienda uno de los grandes problemas nacionales y, ojalá, a que se avance en el intento de resolverlo.



9 789684 271999



EDITORIAL NUESTRO TIEMPO